

Monitorstudie Goed Onderwijsbestuur in het VO

dr Marlies Honingh en dr Marieke van Genugten

Nijmegen, augustus 2014



MONITORSTUDIE GOED ONDERWIJSBESTUUR IN HET VO

DR MARLIES HONINGH & DR MARIEKE VAN GENUGTEN

IN SAMENWERKING MET: HESTER POELMAN MSc, NINA KOX, MEREL RUITER EN

EVY VAN DER AA

IN OPDRACHT VAN DE VO-RAAD

INSTITUUT VOOR MANAGEMENT RESEARCH, RADBOUD UNIVERSITEIT

NIJMEGEN, AUGUSTUS 2014

SAMENVATTING

Het RvT-model is het meest voorkomende model in het voortgezet onderwijs. Ruim 80% van de besturen hanteert dit model. Omdat er nog steeds besturen zijn die de stap naar dit model maken, is er nog een kleine stijging te verwachten. Grotere scholen lijken haast als vanzelf de keuze te maken voor dit bestuursmodel. Voor kleinere scholen is dit een minder uitgemaakte zaak. Overwegingen ten aanzien van de gewenste afstand en zakelijkheid van het toezicht spelen een rol evenals de identiteit van de school en de voorkeuren van huidige bestuurders. Als gevolg van het grote aantal besturen dat werkt met het RvT-model is het vergelijken van modellen en hun impact slechts op zeer beperkte schaal mogelijk.

Besturen zijn klein en bestaan voornamelijk uit Nederlandse, hoogopgeleide mannen van vijftig jaar en ouder. Ruim 57% van de besturen heeft één bestuurder en 29% van de scholen wordt bestuurd door een tweemanschap.

Dubbelfuncties bij bestuurders komen relatief veel voor. De eenhoofdige besturen zijn onder te verdelen in directeur-bestuurders en bestuurders die binnen de school/scholen geen schoolleiders- en directietaken vervullen. Bestuurders met een dubbelfunctie zijn in de meerderheid met ruim 60%.

Ouders met een bestuurlijke functie in het voortgezet onderwijs worden zeldzaam. Als gevolg van de overgang van vrijwillige besturen naar professionele besturen is het aantal ouders in schoolbesturen in het voortgezet onderwijs sterk afgenomen. In het toezicht zitten meer ouders. In 50% van de Raden van Toezicht of besturen met een toezichthoudende functie hebben één of meerdere ouders zitting.

Scheiding bestuur en toezicht is technisch-juridisch in orde, hoewel nog steeds relatief veel oud-bestuurders een functie vervullen in het intern toezicht. In ongeveer 20% van de organen voor intern toezicht heeft een oud-bestuurder van dezelfde onderwijsinstelling zitting. Dit percentage omvat zowel vrijwillige bestuurders die met de introductie van een professioneel bestuur een toezichthoudende functie zijn gaan vervullen als voormalige, professioneel bestuurders.

Het intern toezicht bestaat doorgaans uit vier tot zeven leden. De leden van het intern toezicht zijn voornamelijk Nederlandse, hoogopgeleide mannen tussen de veertig en zeventig jaar.

Voorzittersoverleg tussen bestuur en intern toezicht blijkt een belangrijk instrument in het onderlinge contact. De voorzitters van bestuur en intern toezicht hebben tamelijk intensief contact. De bestuurder informeert de toezichthouder over actuele zaken en polst hoe er gedacht wordt over een ontwikkeling of een plan. Dit kan zowel leiden tot een grenserving en onduidelijkheid in de rollen van bestuur en toezicht, maar ook bijdragen aan constructief contact tussen beide.

Onderwijskwaliteit krijgt de aandacht van zowel bestuur als toezicht. Zowel het bestuur als het intern toezicht geven aan zicht te hebben op de onderwijskwaliteit binnen de school/scholen. Besturen geven tevens aan de onderwijskwaliteit te kunnen bevorderen.

Risicoanalyses worden binnen scholen in toenemende mate gemaakt. Iets meer dan 80% van de besturen heeft in 2012 of 2013 een risicoanalyse gemaakt. De drie onderwerpen die de meeste aandacht krijgen in deze analyses zijn financiën, leerlingenaantal en onderwijskwaliteit.

Professionalisering krijgt aandacht op alle organisatieniveaus. Opvallend is wel dat de intensiteit waarmee dit gebeurt en de mate waarin dit verplicht wordt sterk verschilt. 85% Van de besturen geeft aan in de afgelopen twee jaar bijscholing te hebben gekregen, terwijl dit percentage onder de toezichthouders op 65% ligt. Waar de bestuurder professionalisering ziet als een intensief traject (bijvoorbeeld in de vorm van coaching), blijkt professionalisering door de toezichthouder vooral gezien te worden als het bijwonen van een conferentie, studiemiddag of lezing. Ten aanzien van professionalisering binnen scholen hebben grotere scholen meer mogelijkheden voor interne trajecten en kunnen zij daarmee ook een eigen aanbod organiseren.

Integriteit heeft in de herziene code voor het eerst aandacht gekregen. 75% Van de besturen geeft aan een integriteitscode te hebben. Toch is binnen de scholen niet altijd een duidelijk beeld van wat onder integriteit moet worden verstaan. Aan de formele vereisten zoals het vertrouwelijk melden van een incident en een klokkenluidersregeling wordt door respectievelijk 98% en 81% voldaan. Verder blijkt dat het voor bestuurders usance is om nevenfuncties te melden. Dit geldt zowel voor de niet-betaalde nevenfuncties (82%) als de betaalde nevenfuncties (90%).

Een horizontale dialoog wordt gevoerd door 89% van de besturen en 69% van de toezichthouders houdt hier toezicht op. Onderwerpen waarover een horizontale dialoog gevoerd wordt zijn onderwijskwaliteit, beleid en doelstellingen van de organisatie en de opbrengsten en resultaten van onderwijs. De meest genoemde effecten van een horizontale dialoog zijn kritische reflectie en het ontvangen van input voor strategieontwikkeling.

Jaarverslagen zijn in ongeveer de helft van de gevallen niet online te vinden. Verder valt op dat documenten zoals de integriteitscode en de klokkenluidersregeling juist wel online worden gepubliceerd, maar niet worden opgenomen in het jaarverslag. De vereiste uitleg bij afwijking van de code is zelden aanwezig en toereikend.

De code leeft uitsluitend op het niveau van het bestuur en intern toezicht. Ook op dat niveau blijkt de inhoud van de code echter niet altijd bekend.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	3
1 Inleiding	7
2 De monitor Goed Onderwijsbestuur in het VO	9
2.1 Onderwerpen van de monitor	9
2.2 Methoden	10
2.2.1 Vragenlijstonderzoek.....	10
2.2.2 Vergelijkende gevalsstudie	12
2.2.3 Jaarverslagenanalyse	13
3 Resultaten van de monitor	15
3.1 Rechtsvorm en bestuursmodel	15
3.2 Compositie van bestuur en toezicht	19
3.2.1 Compositie van het bestuur	19
3.2.2 Compositie van het intern toezicht	23
3.2.3 Ouders in bestuur en intern toezicht.....	26
3.3 Taken en werkwijzen	27
3.3.1 Bestuur	27
3.3.2 Het intern toezicht.....	29
3.4 Scheiding bestuur en intern toezicht en hun onderlinge verhouding	35
3.5 Sturen en toezien op onderwijskwaliteit en financiën	38
3.6 Risicoanalyses	42
3.7 Professionalisering	44
3.7.1 Professionalisering van het bestuur	44
3.7.2 Professionalisering van het intern toezicht	45
3.7.3 Professionalisering binnen de scholen	46

3.8	Openheid, vertrouwen en bespreekbaarheid.....	47
3.9	Integriteit	48
3.10	Horizontale dialoog.....	52
3.11	Openbaarheid en jaarverslagen.....	56
3.11.1	Openbaarheid.....	56
3.11.2	Jaarverslagen	57
3.12	De code goed onderwijsbestuur	62
4	Afsluitende overwegingen.....	63
	Literatuur.....	65
	Bijlage 1: Overzicht van de bestuursmodellen.....	67
	Bijlage 2: Verantwoording van de schaalconstructies	69

1 INLEIDING

De hernieuwde aandacht voor goed bestuur in het onderwijs en de wens om het bestuurlijk vermogen binnen het VO te versterken, vragen om inzicht in de stand van zaken ten aanzien van de naleving en het handelen in de geest van de code¹ 'Goed onderwijsbestuur' in het voortgezet onderwijs. Leven besturen en toezichthouders de in de code geformuleerde uitgangspunten na? Hebben besturen werk gemaakt van integriteitsbeleid? Leggen zij verantwoording af wanneer er afgeweken wordt van de code? Ervaren bestuurders en toezichthouders de code als een bruikbaar instrument en leven zij de code voor binnen de school? Met het beantwoorden van vragen als deze krijgen we meer inzicht in de mate waarin de code het handelen van bestuurders en toezichthouders richting geeft en hen aanzet te spreken over de invulling en reikwijdte van hun maatschappelijke taak en verantwoordelijkheden. Dat morele overwegingen en gedragsmatige componenten bij goed bestuur van groot belang zijn, is in de laatste jaren nog maar weer eens duidelijk geworden uit onderzoeks- en adviesrapporten (e.g. Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2013; Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013).

Sinds 1 augustus 2011 is de herziene code van kracht. Deze wijkt in een aantal opzichten af van de voorgaande code. Er wordt in deze herziene code nadrukkelijk aandacht besteed aan integriteit en professionaliteit. Beide aspecten worden beschreven als cruciale voorwaarden voor kwalitatief goede dienstverlening en om het vertrouwen van ouders, leerlingen en andere betrokkenen waar te maken. Ook is een artikel opgenomen waarin staat dat de toezichthouder zich bij het vaststellen van de beloning van de bestuurder(s) laat leiden door de wet en regelgeving. De code spreekt zich ook nadrukkelijk uit over de gewenste terughoudendheid bij het toekennen van toelagen, bonussen en vertrekregelingen.

De code is geen vrijblijvende intentieverklaring zoals blijkt uit de concrete afspraken die in de code zijn opgenomen over het vastleggen van beleid en regels om invulling te geven aan de visie en verdeling van verantwoordelijkheden.

Vanuit de wens om meer zicht te hebben op de stand van zaken in de sector ten aanzien van de naleving van de code en de verankering van de code in het handelen van het bestuur en intern toezicht geven we in deze rapportage antwoord op de volgende drie vragen:

- 1 Wat is de stand van zaken ten aanzien van de naleving van de code Goed onderwijsbestuur voortgezet onderwijs in de winter 2013/2014?
- 2 In hoeverre is de verslaglegging over de naleving in de geïntegreerde jaarverslagen van de schoolbesturen aan de maat?
- 3 Op welke wijze en in welke context krijgen besturen en toezicht houden in de geest van de code vorm ten aanzien van onderwijskwaliteit, integriteit en mogelijke financiële risico's?

¹ Waar in dit rapport gesproken wordt van de code, bedoelen wij de herziene code 'goed onderwijsbestuur' in het voortgezet onderwijs (van kracht sinds 1 augustus 2011).

Voor de beantwoording van deze drie vragen wordt gebruikgemaakt van drie elkaar aanvullende onderzoeksmethoden. Via gesloten vragenlijstonderzoek wordt de vraag naar de stand van zaken ten aanzien van de naleving van de formele aspecten van de code bij schoolbesturen beantwoord. Aan de hand van kwalitatief onderzoek binnen tien scholen kunnen we het verhaal achter de cijfermatige uitkomsten van het vragenlijstonderzoek laten zien. Aanvullend geeft de analyse van jaarverslagen inzicht in de mate waarin en de wijze waarop de jaarverslagen aan de gestelde eisen voldoen. Het belangrijkste hierbij is de kwaliteit van de uitleg wanneer er afwijkend gehandeld is ten opzichte van de in de code beschreven richtlijnen (het 'pas- toe-of-leg-uit'-principe).

Deze monitor Goed Onderwijsbestuur is uitgevoerd vanuit de Radboud Universiteit Nijmegen, Instituut voor Management Research in opdracht van de VO-raad.

2 DE MONITOR GOED ONDERWIJSBESTUUR IN HET VO

Deze rapportage van de monitor Goed Onderwijsbestuur geeft de stand van zaken weer wat betreft goed bestuur bij de schoolbesturen en interne toezichthouders in het voortgezet onderwijs. We sluiten aan bij kernbegrippen en uitgangspunten uit de code en vergelijken de uitkomsten waar mogelijk met uitkomsten van recent ander onderzoek naar goed bestuur.

2.1 ONDERWERPEN VAN DE MONITOR

Het centrale uitgangspunt in de code is de verdeling van verantwoordelijkheden en de manier waarop er wordt omgegaan met de bestuurlijke vrijheid. In dat licht besteden we allereerst aandacht aan de compositie van het bestuur² en het intern toezicht en hun taken en werkwijzen. Hierbij aansluitend gaan we in deze monitor in op de wijze waarop een scheiding tot stand gebracht wordt tussen het bestuur en het intern toezicht. Door te onderzoeken welke bestuursmodellen gehanteerd worden, wordt duidelijk op welke wijze een formele scheiding tussen bestuur en intern toezicht tot stand is gebracht. Omdat de praktijk echter laat zien dat deze scheiding valt of staat met het gedrag van toezichthouders en bestuurders, is in deze monitor ook onderzocht of en in hoeverre er voldoende scheiding tussen intern toezicht en bestuur ervaren wordt en in hoeverre het interne toezicht zich onafhankelijk en kritisch opstelt in de uitvoering van zijn taak.

Dat goed bestuur geen doel op zich is, staat expliciet in de code. “Goed bestuur moet leiden tot een open en veilige cultuur waarin de ontwikkeling van de leerlingen centraal staat”. Daarmee is goed bestuur een instrument in dienst van de verdere verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. In deze monitor besteden we daarom aandacht aan sturen en toezien op onderwijskwaliteit en de cultuur in de organisatie. Om een beeld te krijgen of en in hoeverre de schoolbesturen sturen op onderwijskwaliteit en of en in hoeverre toezichthouders toezien op de onderwijskwaliteit is onder meer onderzocht of zij denken bij te kunnen dragen aan de onderwijskwaliteit, of er afspraken gemaakt zijn over de beoogde leerresultaten tussen het bestuur en het intern toezicht en of zij zicht hebben op de onderwijskwaliteit.

In de code wordt de verwachting uitgesproken dat een cultuur waarin professionaliteit van medewerkers hoog wordt gewaardeerd en waar het gebruikelijk is elkaar aan te spreken op professioneel handelen ten goede komt aan onderwijskwaliteit. Aansluitend bij deze redenering is onderzocht op welke wijze er werk gemaakt wordt van professionalisering van bestuur, toezicht, docenten en managers en of het binnen de school gebruikelijk is om elkaar aan te spreken op professioneel handelen, of het mogelijk is problemen aan te kaarten en op te lossen en in hoeverre verantwoordelijkheid genomen wordt voor het eigen handelen.

² Waar we spreken van het bestuur bedoelen we het orgaan of het deel van de organisatie waar de bestuurlijke functie is belegd. Waar over de term “toezichthouders” wordt gesproken worden de functionaris(sen), het orgaan en/of leden van het orgaan bedoeld dat zich bezighoudt met het feitelijk toezicht houden op de bestuurders van de instelling.

Wat betreft de invulling die aan integriteitsbeleid gegeven wordt, is niet alleen gevraagd naar de formele regels ten aanzien van integriteit, de aanwezigheid van een klokkenluidersregeling en de omgang met belangenverstrengeling, maar ook naar de pogingen die in de organisatie ondernomen worden om integer handelen onder de aandacht te brengen en te stimuleren.

Bij de functie van besturen hoort ook het betrekken van belanghebbenden bij het bepalen van beleid. Het voeren van een horizontale dialoog is hier een middel voor. Om een antwoord te krijgen op de vraag of en op welke wijze schoolbesturen een horizontale dialoog voeren, is in deze monitor onderzocht of schoolbesturen een horizontale dialoog voeren en wie zij hiervoor uitnodigen. Ook is gevraagd naar de wijze waarop er invulling gegeven wordt aan een horizontale dialoog, welke onderwerpen besproken worden en wat hiervan de belangrijkste effecten zijn.

Tot slot besteden we in deze monitor aandacht aan de vraag in hoeverre er sprake is van transparantie in het bestuurlijk handelen en openbaarheid van bestuur. Inzicht hierin wordt onder meer verkregen aan de hand van de jaarverslagenanalyse en door te vragen naar de wijze waarop documenten toegankelijk gemaakt worden.

Voordat in het volgende hoofdstuk de resultaten ten aanzien van deze onderwerpen worden gepresenteerd, worden in de volgende paragraaf eerst de methoden van dit onderzoek besproken.

2.2 METHODEN

Zoals in de inleiding uiteen is gezet, zijn drie verschillende methoden gebruikt om tot beantwoording van de drie onderzoeksvragen te komen: een vragenlijstonderzoek, een vergelijkende gevalsstudie en een jaarverslagenanalyse.

2.2.1 VRAGENLIJSTONDERZOEK

De naleving van de formele aspecten van de code zijn onderzocht met behulp van een gesloten vragenlijstonderzoek (digitale enquêtes) onder schoolbesturen en intern toezichthouders in het VO. Ook het handelen van bestuurders en toezichthouders, zoals de mate waarin zij werk maken van het verbeteren en borgen van onderwijskwaliteit, het faciliteren van een uitdagend op onderwijskwaliteit gericht schoolklimaat, de mate waarin onderwerpen bespreekbaar zijn en betrokkenen verantwoordelijkheid nemen voor hun taken en de resultaten van hun handelen zijn in dit vragenlijstonderzoek bevraagd.

Een aantal onderwerpen is gemeten met behulp van een enkelvoudige gesloten vraag. Andere onderwerpen zijn bevraagd met stellingen, rangordes en/of zogenaamde psychometrische schalen. Uit eerder onderzoek is een aantal stellingen, rangordes en psychometrische schalen beschikbaar gekomen, waarvan de statistische betrouwbaarheid en validiteit eerder is vastgesteld (Hooge & Honingh, 2011, Honingh & Hooge, 2012). Van deze schalen en onderzoeksresultaten zullen we zoveel mogelijk gebruikmaken. Voorbeelden van concepten die gemeten zullen worden in deze monitor zijn: 'rolvastheid van het intern toezicht', 'zicht hebben op onderwijskwaliteit' en 'in staat zijn bij te dragen aan de onderwijskwaliteit'.

Verantwoording en respons

Het vragenlijstonderzoek is tussen eind november 2013 en januari 2014 uitgezet onder voorzitters van het bestuur en van het intern toezicht.

Alle schoolbesturen hebben per e-mail voorafgaand aan het onderzoek een aanbevelingsbrief van de VO-raad ontvangen waarin het belang van deelname aan de monitor door het invullen van de digitale enquête werd toegelicht. Enkele dagen later zijn op basis van een van de VO-raad verkregen excelbestand 329 voorzitters van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs per e-mail benaderd met het verzoek om mee te werken aan het vragenlijstonderzoek.

Halverwege december is een reminder gestuurd en een tweede reminder is begin januari verstuurd. Om de respons verder te verhogen en om ervoor te zorgen dat er in het databestand zoveel mogelijk scholen zijn opgenomen waarvan zowel de bestuurder als toezichthouder de vragenlijst hebben ingevuld, hebben de leden van de commissie goed onderwijsbestuur van de VO-raad zelf contact gezocht met 47 besturen. Zij hebben twaalf bestuurders gesproken, 28 bestuurders een e-mail gestuurd, zes maal een secretaresse gevraagd om dit verzoek door te spelen en eenmaal de secretaris van het bestuur hierover gesproken. Uiteindelijk hebben 188 voorzitters van schoolbesturen de vragenlijst ingevuld. De respons bij de besturenvragenlijst is 57,1%. Dat is een hoog percentage als we een vergelijking maken met eerder vergelijkbaar onderwijsonderzoek (Hooge & Honingh, 2011; Honingh & Hooge, 2012; Turkenburg, 2008).

Parallel aan het besturenonderzoek hebben we een vragenlijstonderzoek uitgevoerd bij de voorzitters van het intern toezicht. Om hen te benaderen hebben we gebruikgemaakt van een door de VTOI aangeleverd excelbestand. De voorzitters van het intern toezicht die geen lid zijn van de VTOI hebben we benaderd via de voorzitters van het bestuur. Aan hen is gevraagd de uitnodiging en link naar de vragenlijst door te sturen aan de voorzitter van het intern toezicht.

De respons bij de vragenlijst die is afgenomen onder het intern toezicht is lager dan bij de besturenvragenlijst. Na het versturen van een reminder in december en begin januari komt de respons op 109. Dat betekent uitgaande van een populatie van 329 besturen een respons van 33,1%. Dit percentage ligt nog steeds hoger dan bij veel onderwijskundig onderzoek (vgl. Goodijk & Blokdijk, 2012). Belangrijk is ook om op te merken dat het responspercentage van 33,1 hoog is, omdat slechts 142 toezichthouders direct per e-mail benaderd konden worden. Uit deze groep hebben 69 toezichthouders deelgenomen aan het onderzoek (49%). De andere 187 toezichthouders hebben we via de bestuurder benaderd. De respons onder die groep is logischerwijs lager met 21% (n= 40), maar zeker niet ongebruikelijk.

Representativiteit

Om de uitkomsten van onderzoek te kunnen generaliseren is het noodzakelijk dat de steekproef een zekere omvang heeft en belangrijker nog, representatief is voor de gehele populatie. Een berekening van de vereiste grootte van de steekproef – op een conservatieve methode uitgevoerd en met een 5% marge – vereist uitgaande van 329 besturen een steekproef van 178.

Met een steekproef van 188 zitten we daar boven en kunnen we de gegevens generaliseren naar de populatie. De hoge respons zorgt ook voor power van de uitkomsten en analyses. De respons bij de toezichthouders voldoet met een respons van 109 niet aan deze eis.

Relevant om te noemen is dat een aantal bestuurders sommige vragen of items heeft overgeslagen, zodat het belangrijk is om bij een aantal vragen na te gaan of er sprake is van een vertekening. Uit een analyse van de ontbrekende waarden blijkt dat de voorzitters die werken met een Raad van Toezicht model (in het vervolg RvT-model), het minst vaak vragen hebben overgeslagen. Daarmee is de 'dominantie' van dit model nog sterker dan die al is, waardoor het vinden van (significante) verschillen tussen de bestuursmodellen bijna niet mogelijk is en weinig zeggingskracht heeft.

Hoewel de respons op basis van statistische berekeningen aan de maat is, controleren we ook op basis van het aantal scholen dat een bestuur bestuurt of de responsgroep representatief is. We bedoelen hiermee scholen in juridische zin of als zelfstandig functionerende vestigingen. In tabel 1 staan de respons (kolom drie) en de populatie (kolom vier) weergegeven. Vergelijking van deze kolommen laat zien dat de grote scholen (elf of meer scholen) oververtegenwoordigd zijn en dat de kleine scholen licht ondervertegenwoordigd zijn. Gezien de omvang van de steekproef en het relatief geringe aantal grote scholen is dit geen probleem.

Tabel 1 Aantal scholen onder een bestuur

Aantal scholen	Frequentie	Respons	Populatie
1	74	39,4%	42%
2 t/m 5	72	38,3%	41,8%
6 t/m 10	18	9,6%	11,6%
11 t/m 20	15	8,0%	2%
Meer dan 20	9	4,8%	2,6%
Totaal	188 (uit populatie 329)		

2.2.2 VERGELIJKENDE GEVALSSTUDIE

Om zicht te krijgen op de wijze waarop de code handen en voeten krijgt, is het cruciaal om niet alleen de bestuurders en toezichthouders te bevragen naar hun handelen, maar om ook te onderzoeken hoe hun handelen wordt ervaren door anderen en op welke wijze handelen in de geest van de code in de school gestimuleerd wordt. Door zelfrapportage van bestuurders en toezichthouders bestaat er een reële kans dat een te rooskleurig beeld ontstaat. Bovendien doet het uitsluitend bevragen van bestuurders en toezichthouders geen recht aan de gelaagdheid van schoolorganisaties en wordt er voorbij gegaan aan het gegeven dat onderwijskwaliteit alleen tot stand gebracht kan worden in samenwerking. Daarom is een vergelijkende gevalsstudie uitgevoerd binnen tien scholen waarbij een intern toezichthouder, een bestuurder, bovenschoolse directie (indien aanwezig), één of twee schooldirecteur(en), schoolleiders en enkele docenten en leden van de medezeggenschapsraad geïnterviewd zijn met behulp van een semigestructureerde interviewhandleiding³. In de interviews zijn vijf onderwerpen centraal gesteld waarvan het derde en vierde onderwerp aspecten zijn van het bredere concept 'soft control' (Kaptein, 2007; Honingh & Van Genugten, 2013).

³ De keuze van actoren kan per bestuur verschillen en is afhankelijk van het bestuursmodel en de aanwezigheid van bovenschoolsmanagement.

- 'Sturen en toezien op kwaliteit' in het licht van prestatiesturing;
- Professionalisering en deskundigheidsbevordering van het personeel;
- Openheid, vertrouwen en bespreekbaarheid;
- Handelingsverantwoordelijkheid (iedereen neemt verantwoordelijkheid voor het eigen handelen en de resultaten die daaruit voortkomen);
- Bevordering van integer handelen.

Caseselectie

Bij de selectie van cases hebben we variatie gezocht in bestuurlijke schaalgrootte en in bestuursmodel (zie voor een overzicht van bestuursmodellen Bijlage 1).

Tabel 2 Caseselectie

	Meerpitters (4 of groter)	Eénpitters
RvT	n=3 (waarvan één met ledenraad)	n=3
One-tier		n=2
Gedelegeerd model		n=2

2.2.3 JAARVERSLAGENANALYSE

Een sleutelement in de code is het 'pas-toe-of-leg-uit'-principe. Dit principe biedt schoolbesturen de mogelijkheid om op gegronde wijze af te wijken van de code. Vereist is dan wel dat deze afwijking nader uitgelegd wordt in het jaarverslag. Om de kwaliteit van de verslaglegging en in het bijzonder de onderbouwing van en het gebruik van het 'pas-toe-of-leg-uit'-principe in de jaarverslagen te kunnen meten en beoordelen is een inhoudsanalyse van jaarverslagen uitgevoerd. Dat wil zeggen dat de inhoud van de jaarverslagen systematisch geanalyseerd is om na te gaan of de vereiste onderwerpen opgenomen zijn in het jaarverslag en ten aanzien van welk onderwerp(en) het 'pas-toe-of-leg-uit'-principe gehanteerd wordt. Daarbij is het noodzakelijk een objectieve maatstaf te hebben waarlangs de redenering van schoolbesturen kan worden gelegd om vast te stellen of de beschreven uitleg voldoende deugdelijk is. Deze maatstaf is tot stand gekomen vanuit twee eerder gebruikte methoden (Arcot et al., 2010; Logius, z.j.). Arcot et al. (2010) stellen dat de kwaliteit van een uitleg beoordeeld kan worden aan de hand van drie criteria. In de eerste plaats moet vastgesteld worden of de *uitleg aanwezig* is. Uit het onderzoek blijkt dat afwezigheid van enige verklaring voor het niet opvolgen van de code regelmatig voorkomt (Arcot et al., 2010). In de tweede plaats moet de uitleg *specifiek* genoeg zijn, waarbij het onderscheid tussen specifiek en algemeen wordt gemaakt door aan te geven dat specifiek verifieerbaar moet zijn en specifieke elementen moet bevatten die voor deze organisatie van toepassing zijn om af te wijken van de code. Deze invulling van het begrip specifiek is aangevuld met de eisen die gesteld worden door de overheid (Logius, z.j.). De eisen die daar aan 'pas toe of leg uit' gesteld worden voor onderwijsinstellingen zijn (Logius, z.j.):

- Specificatie: Welk(e) aspect(en) van de standaard betreft de 'leg uit'?
- Oorzaak: Wat is de reden dat er (nog) niet aan kan worden voldaan?
- Gevolg: Welke gevolgen/beperkingen heeft het niet of niet volledig voldoen aan de standaard voor gebruikers van de betreffende overheidswebsite?

- Maatregelen: Welke maatregelen zijn of worden genomen om alsnog aan de standaard te kunnen voldoen?
- Planning: Op welke termijn zullen de maatregelen zijn geïmplementeerd?

Op deze wijze hebben wij de analyserichtlijnen van de overheid geïntegreerd in de eis omtrent specificatie die gesteld wordt door Arcot et al. (2010). Aanvullend merken we op dat er nog een extra eis is die aan 'pas-toe-of-leg-uit'-verklaringen gesteld wordt. Deze eis heeft te maken met de diversiteit aan verklaringen. Dit houdt in dat verklaringen op die betreffende situatie van toepassing moeten zijn en daarom *unieke kenmerken moet bevatten*. Wanneer een verklaring vaker (bij verschillende organisaties) voorkomt, wordt niet voldaan aan de eisen die aan 'pas-toe-of-leg-uit' gesteld worden.

Keuze jaarverslagenanalyse

Er zijn in deze studie in totaal dertig jaarverslagen geanalyseerd. Om ervoor te zorgen dat een aantal onderwijsinstellingen in alle drie de deelstudies van deze monitor zijn opgenomen, hebben we besloten om de helft van de jaarverslagen random te selecteren en om de andere vijftien te selecteren op basis van deelname aan de vergelijkende gevalsstudie en survey. In deze selectie is ook rekening gehouden met de omvang en bestuursmodellen van een aantal onderwijsinstellingen. Bij het opvragen van de jaarverslagen werd duidelijk dat de verplichting tot openbaarheid niet zo strikt nageleefd wordt. Ongeveer 50% van de jaarverslagen was niet via de website te downloaden. Deze scholen hebben we telefonisch benaderd met het verzoek om ons het jaarverslag te sturen. Opvallend was dat met name scholen met een ander bestuursmodel dan het RvT-model het jaarverslag niet openbaar aanboden op hun website.

3 RESULTATEN VAN DE MONITOR

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de monitor. We starten met de keuze voor bestuursmodellen en de compositie van het bestuur en intern toezicht. Daarna gaan we in op de taken en werkwijzen van het bestuur en intern toezicht en de scheiding tussen beide. Vervolgens besteden we aandacht aan specifieke onderwerpen in bestuur en toezicht.

3.1 RECHTSVORM EN BESTUURSMODEL

In deze eerste paragraaf geven we inzicht in de rechtsvorm en het gekozen bestuursmodel. De stichting is de meest gangbare rechtsvorm voor schoolbesturen in het voortgezet onderwijs in 2013-2014. Tabel 3 laat zien dat bijna negentig procent (86%) van de organisaties deze rechtsvorm heeft. Slechts 8,5% van de schoolbesturen heeft de verenigingsvorm en de overige vormen komen slechts zo nu en dan voor. Kijkend naar eerder onderzoek in het voortgezet onderwijs (Koning & Dielemans, 2011), zien we dat het aantal verenigingen de afgelopen jaren is afgenomen van 14% naar 8,5%. In de toelichting die zes respondenten geven bij *anders, namelijk...* blijkt dat in sommige scholen de stichting onder een vereniging valt. Ook blijkt uit deze antwoorden dat enkele besturen in het schooljaar 2013-2014 de transitie doormaken in de richting van een stichting.

Tabel 3 Juridische vorm

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
Stichting	86,2	88,1
Vereniging	8,5	11,0
Stichting samenwerkingsbestuur	2,1	
Anders, namelijk	3,2	
	100 (n=188)	100 (n=109)

Uit tabel 4 blijkt dat het RvT-model (80%) in 2013-2014 het meest voorkomende model is om het intern toezicht op het bestuur te structureren. Wanneer we daar de besturen bij optellen die een RvT-model hebben en daarbovenop nog een algemene ledenvergadering, komen we uit op 85%. Het gebruik van het RvT-model en het one-tiermodel is niet toegenomen ten opzichte van 2011, blijkt uit een vergelijking met eerder onderzoek van Koning & Dielemans (2011). Zij beschreven dat 88% van de besturen die ten tijde van de afname van hun vragenlijst een statutaire scheiding van bestuur en toezicht hadden, volgens het RvT-model werkten. Het model dat het meest voorkomt na het RvT-model is een gedelegeerd model waarbij de bestuurlijke functie is gedelegeerd aan het bovenschoolsmanagement (7%). Ook de one-tiervorm waarin gewerkt wordt met een functionele scheiding tussen de bestuurlijke en toezichthoudende functie komt elf maal voor (6,5%). Ook het intern toezicht hebben we gevraagd aan te geven welk bestuursmodel zij hanteren. De uitkomsten komen overeen met de uitkomsten uit de besturenvragenlijst.

De stijgende lijn in de keuze voor het RvT-model, die door Blokdijk en Goodijk (2012) beschreven werd, vlakkt af. Zij beschreven dat in 2010 63% en in 2012 83% van de respondenten werkten met het RvT-model.

Tabel 4 Bestuursmodel

	Percentage
RvT	79,3
RvT en ook een Algemene Ledenvergadering	5,9
Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding	7,1
One-tier	6,5
Er is een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijks bestuur dat bestuurt	,6
Bestuur dat bestuurt	,6
	100 (n=169)

Wanneer we de keuze voor het bestuursmodel in verband brengen met andere kenmerken van de school zoals de grootte van de school (zie tabel 5) dan wordt duidelijk dat besturen die meerdere scholen besturen uitsluitend werken met het RvT-model. De kleinere scholen daarentegen kiezen ook voor andere modellen zoals het one-tiermodel en het model waarbij het bestuur de toezichhoudende rol vervult en de bestuurlijke functie vervuld wordt door het bovenschoolsmanagement. Opvallend is wel dat de kleinere scholen die voor een RvT-model kiezen relatief vaker voor een model kiezen waarbij er ook nog een ledenraad of een algemene ledenvergadering is die toezicht houdt.

Tabel 5 Bestuursmodel naar aantal scholen dat onder een bestuur ressorteert (frequentie)

	1 school	2-5	6-10	11-20	>20	Totaal
RvT	38	57	17	13	9	133
RvT en ook een Algemene Ledenvergadering	6	4	0	0	0	10
Er is een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding	10	2	0	0	0	12
One-tier	7	3	0	1	0	11
Er is een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijks bestuur dat bestuurt	0	1	0	0	0	1
Bestuur dat bestuurt	1	0	0	0	0	1
Totaal	62	67	17	14	9	169

We zien samenvattend op basis van de voorgaande tabellen dat de wettelijk geboden keuzevrijheid voor een bestuursmodel om de scheiding van bestuur en toezicht tot stand te brengen, niet geleid heeft tot een grote diversiteit aan bestuursmodellen. Het ontbreken van diversiteit in de bestuursmodellen heeft gevolgen voor de mate waarin het mogelijk is op basis van het vragenlijstonderzoek uitspraken te doen over specifieke dilemma's, knelpunten en vragen die voortvloeien uit de gehanteerde bestuursmodellen. Of met andere woorden, de dominantie van het RvT-model maakt dat het in de kwantitatieve analyses nauwelijks mogelijk is tot een robuuste vergelijking te komen van voor- en nadelen van de modellen.

De kwalitatieve studie biedt hier wel meer mogelijkheden toe. De kwalitatieve studie (n=10) levert allereerst een betere inzicht in de verschillende argumenten die aangedragen worden bij de keuze van een bestuursmodel. Bij de vraag naar de onderbouwing voor het gehanteerde bestuursmodel wordt duidelijk dat een aantal verschillende factoren een rol heeft gespeeld. In sommige gevallen was het de wens van de voorganger van de huidige bestuurder om over te gaan op het RvT-model. Ook het zakelijke imago van het RvT-model en de zuiverheid die het model uitstraalt werden meerdere malen als argument aangedragen. Een bestuur dat de toezichthoudende rol vervult en de bestuurlijke functie belegt heeft bij de rector heeft bijvoorbeeld recent besloten over te gaan op het RvT-model, omdat binnen het huidige model de juridische verantwoordelijkheid bij degenen belegt is die de toezichthoudende rol vervullen. Dit model leverde in de praktijk problemen op bij het garanderen van een scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Belangrijk bij het maken van de keuze voor een bestuursmodel blijken ook eerdere negatieve ervaringen met een ander bestuursmodel waarbij bijvoorbeeld werd ervaren dat de slagkracht onvoldoende was en dat het bestuur niet professioneel opereerde. Op basis van deze ervaringen is er dan voor het RvT-model gekozen.

Deze argumenten zijn niet voor alle scholen doorslaggevend geweest om voor het RvT-model te kiezen. Er zijn ook scholen die bewust vasthouden aan een gedelegeerd model. Het RvT-model wordt binnen deze scholen gezien als een te zakelijk model dat te weinig ruimte biedt om het karakter en de identiteit van de school te waarborgen. Ook wordt gesteld dat door de invoering van het RvT-model het contact met de gemeenschap en ouders zal veranderen. Vanuit de gedachte van een te grote afstand en veranderende relatie met ouders is de overgang naar een RvT-model binnen één van de onderzochte scholen overruled tijdens een algemene ledenvergadering. In sommige gevallen werd een compromis gesloten door een RvT-model te ontwikkelen waaraan een ledenraad is toegevoegd, zodat de Raad van Toezicht zich ook moet verantwoorden aan de ledenraad.⁴

Het one-tiermodel wordt in een aantal kleine scholen gezien als een tussenoplossing. Het idee dat dit model een scheiding tussen bestuur en intern toezicht biedt, terwijl het intern toezicht op minder grote afstand staat dan bij hantering van het RvT-model, wordt binnen die scholen als een pre gezien. Bij het maken van de keuze voor dit bestuursmodel hebben enkele bestuurders extern advies ingewonnen.

De kwalitatieve studie geeft ook een beeld van de ervaringen die bestuurders en voorzitters⁵ van het intern toezicht hebben met het bestuursmodel waarmee zij werken. Het RvT-model leidt volgens de meeste respondenten tot een toename in slagkracht en professionaliteit van het bestuur. De verklaring die hiervoor gegeven wordt is dat het tempo waarmee besluiten genomen kunnen worden een stuk hoger ligt, de besturen kleiner zijn en dat de bestuurder veel beter zicht heeft op de zaken die spelen. Bijvoorbeeld bij een bezoek van de inspectie is duidelijk wie het

⁴ Dit model is interessant om nader te onderzoeken, zeker in het licht van de aanbevelingen van het recent verschenen rapport van de WRR (2014).

⁵ In een enkel geval is er gesproken met enkele leden van het intern toezicht in plaats van met de voorzitter van het intern toezicht.

aanspreekpunt is en gesprekken met de inspectie lopen beter omdat de bestuurder goed op de hoogte is. Interessant is echter dat blijkt dat de scheiding tussen bestuur en intern toezicht, ondanks de zuiverheid die het RvT-model belooft, in sommige scholen in de praktijk niet helemaal uit de verf komt. Hier zullen we in paragraaf 3.4 verder op ingaan. Respondenten die werken met de andere modellen, maken ook enkele kritische opmerkingen over deze modellen, zoals ten aanzien van de afstand tussen het bestuur en intern toezicht (one-tier) en de mate waarin de leden van het intern toezicht voldoende in staat zijn het bestuur scherp te houden (gedelegeerd model en eenmaal one-tier). Boeiend is dat bij beschouwingen over het bestuursmodel vaak direct verwezen wordt naar de personen die op dit moment de bestuurlijke taak en toezichthoudende taak vervullen.

Tot slot hebben we ook docenten en leden van de mr bevraagd naar hun perceptie van het functioneren van het bestuursmodel. Ook zij zien doorgaans bij hantering van het RvT-model een toename in de slagkracht van besturen. De meeste respondenten zien dit als iets positiefs, hoewel een enkeling zich zorgen maakt over de dadendrang van de bestuurder. Een andere respondent verwoordt dit door te stellen dat de bestuurder soms ook op moet passen niet te veel voor de troepen uit te lopen en het contact met de school te verliezen. Wat de precieze 'effecten' van het model zijn, kunnen docenten en leden van de mr zelden benoemen. Ook hebben zij weinig zicht op het bestuur door de (toegenomen) externe gerichtheid en de focus op visie en strategie van het bestuur. Deze uitspraak laat zien dat de eerder gemaakte opmerking dat de afstand van het bestuur tot de school kleiner is geworden, iets genuanceerd moet worden. De externe gerichtheid blijkt vooral van toepassing op bestuurders die geen dubbelfunctie hebben, oftewel geen directeur-bestuurder zijn. De bestuurders die tevens directeur⁶ zijn, zijn vaak door hun verantwoordelijkheden voor operationele zaken meer intern gericht, waardoor zij ook zichtbaarder zijn voor docenten en mr en sterker betrokken zijn bij het primaire proces. Dit is enerzijds positief, maar anderzijds zijn er ook negatieve ervaringen en wordt er een opmerking gemaakt over de wenselijkheid van een tweehoofdig bestuur. Zo leidt de dubbelfunctie ertoe dat sommige directeur-bestuurders weinig afstand hebben ten opzichte van primaire processen en weinig professionele vrijheid geven aan docententeams. Ook leidt het tot onduidelijkheid en wantrouwen onder docenten en managers over de rol van de directeur-bestuurder. Er is in dat geval geen mogelijkheid om bij een conflict of problemen met de directeur naar het bestuur te stappen. De vervolgstap zou het intern toezicht zijn, maar die stap wordt veelal niet gezet.

Ook binnen scholen waar niet met het RvT-model gewerkt wordt, zien we dat docenten en mr-leden soms moeilijk zicht lijken te krijgen op het functioneren van het bestuursmodel. In een aantal gesprekken met docenten kwamen de ouderleden van het intern toezicht ter sprake. De vraag werd gesteld of zij voldoende in staat zijn om deze taak te vervullen. De opmerkingen die gemaakt werden hebben vaak betrekking op het functioneren van individuen in plaats van zaken die voortvloeien uit het model zelf. Doorgaans werd wel opgemerkt dat het goed is dat bestuur en toezicht nadrukkelijker gescheiden zijn.

⁶ In de praktijk wordt een scala aan termen gehanteerd: rector, directie, directielid en schoolleiding.

3.2 COMPOSITIE VAN BESTUUR EN INTERN TOEZICHT

Deze paragraaf geeft inzicht in de samenstelling van het bestuur en intern toezicht. Duidelijk wordt dat de meeste besturen klein zijn en worden bemand door Nederlandse, hoogopgeleide mannen tussen de vijftig en zestig jaar. Hun toezichthouders hebben dezelfde nationaliteit, zijn man en hoog opgeleid, maar hun leeftijd varieert sterker tussen de veertig en zeventig jaar.

3.2.1 COMPOSITIE VAN HET BESTUUR

In deze paragraaf rapporteren we over de samenstelling van de besturen. We brengen in beeld op welke manier de samenstelling van het bestuur gerelateerd is aan de omvang van de school. Ook staan we stil bij het grote aantal bestuurders dat binnen de school een operationele taak vervult. Om begripsverwarring te voorkomen is het belangrijk om hier nogmaals te vermelden dat besturen een bestuurlijke of toezichthoudende taak kunnen vervullen. Wanneer dit onderscheid relevant is in dit document dan vermelden we dat. Wanneer we spreken over het bestuur dan bedoelen we degene bij wie de bestuurlijke functie belegd is.

Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs zijn anno 2013-2014 relatief klein. Opvallend in tabel 6 is het grote aantal besturen dat uit slechts één persoon bestaat. Maar liefst 57% van de respondenten is alleen verantwoordelijk voor de uitoefening van de bestuurlijke functie. Dit percentage is toegenomen wanneer we een vergelijking maken met de uitkomsten uit het onderzoek van Blokdijk en Goodijk (2012). Zij rapporteerden een percentage van 51%.

De omvang van het bestuur hangt samen met het gehanteerde bestuursmodel. Besturen met meer dan drie of vier leden hanteren maar heel zelden het RvT-model. Deze grotere besturen hebben gekozen voor het one-tiermodel of het gedelegeerde model wat betekent dat een aantal leden van het bestuur of het voltallige bestuur de toezichthoudende functie bekleedt.

Tabel 6 Aantal bestuursleden

Aantal leden	Percentage
1	57,1
2	28,7
3	2,2
4	2,2
5	3,4
6	2,8
7	1,7
8	1,7
	100 (n=177)

Om na te gaan of er een samenhang bestaat tussen het aantal bestuursleden en het aantal scholen dat onder een bestuur ressorteert, hebben we deze cijfers tegen elkaar afgezet. Tabel 7 toont dat eenhoofdige besturen niet uitsluitend één enkele school besturen, maar in een aantal gevallen ook meer dan zes scholen besturen. Ook laat deze tabel zien dat de grotere besturen juist relatief vaker verantwoordelijk zijn voor één school. Deze grotere besturen werken vaker met het gedelegeerde model of het one-tiermodel. In deze context is het ook goed om op te merken dat de personele bezetting en de kosten, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken met bestuurders, van invloed zijn geweest op de keuze van een bestuursmodel. In een aantal gevallen worden

bestuurders op eigen verzoek niet betaald volgens de bestuurders-CAO om de kosten lager te houden en daarmee toch een meerhoofdig bestuur mogelijk te maken. In een aantal andere scholen heeft de financiële belasting van een meerhoofdig bestuur ertoe geleid dat er een eenhoofdig bestuur gevormd is. Hoewel deze keuze begrijpelijk is, wijst het WRR-rapport over interne checks en balances op de nadelige gevolgen van één centrale bestuurder. In zo'n situatie kan de school te sterk afhankelijk worden van de kwaliteit, betrouwbaarheid en het oordeelsvermogen van die ene persoon (WRR, 2014).

Tabel 7 Aantal bestuursleden naar aantal scholen onder een bestuur (frequentie)

Aantal leden	1 school	2-5	6-10	11-20	>20	Totaal
1	39	49	6	6	1	101
2	11	15	11	6	8	51
3	0	3	0	1	0	4
4	2	2	0	0	0	4
5	6	0	0	0	0	6
6	3	1	0	1	0	5
7	2	1	0	0	0	3
8	3	0	0	0	0	3
Totaal	66	71	17	14	9	177

Om na te gaan hoeveel eenhoofdige bestuurders te definiëren zijn als directeur-bestuurder hebben we de websites van de scholen die zij besturen geraadpleegd. Op basis van de gegevens op de websites concluderen we (zie tabel 8) dat een kleine 32% geen directeur-bestuurder is. De op de websites gehanteerde aanduiding voor de functie van bestuurder is opgenomen in tabel 8. De meest voorkomende aanduiding is rector of directeur. In de praktijk betekenen deze uitkomsten dat de bestuurlijke taak en de eindverantwoordelijkheid voor de operationele taken bij één individu belegd zijn.

In een aantal cases in de kwalitatieve studie zijn implicaties hiervan aan de orde gesteld door respondenten. Eerder is al vermeld dat docenten het soms verwarrend vinden dat de bestuurder brieven soms ondertekent als rector en soms als bestuurder. Ook vreest een aantal leden van de mr voor problemen mocht er zich in de toekomst een incident voordoen. Een aantal respondenten reflecteert ook op de concentratie van macht die op deze wijze ontstaat en het grote belang van voldoende tegenkracht vanuit het intern toezicht en de mr. Opvallend is dat een aantal respondenten hier ook weer een koppeling maakt naar de huidige personele bezetting. Er wordt dan als volgt geredeneerd: "Onze huidige bestuurder doet zijn werk naar behoren en is benaderbaar en toetst zijn mening bij anderen, maar als er iemand anders komt dan is dit potentieel wel een probleem." Ook geeft een aantal respondenten aan dat deze situatie onwenselijk is, maar zolang er geen problemen zijn, er geen urgentie is om in te grijpen.

Tabel 8 Dubbelfuncties

	Percentage
Nee	31,7
Rector	19,8
Directeur	30,7
Schoolleiding of Managementteam	4,0
Directie	7,9
Niet te vinden op website	5,9
	100 (n=101)

Tabel 9, 10 en 11 geven verder inzicht in de compositie van besturen met meer dan één lid. Uit deze tabellen wordt achtereenvolgens duidelijk dat de meeste bestuurders Nederlandse, hoogopgeleide mannen zijn tussen de vijftig en zestig.

Tabel 9 Verdeling van bestuursleden naar etnisch-culturele achtergrond

	Percentage
leden met een Nederlandse achtergrond	94,5
leden met een Turkse of Marokkaanse achtergrond	,2
leden met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond	,5
leden met een andere West-Europese achtergrond	2,3
leden met een andere niet West-Europese achtergrond	,2
leden met een onbekende achtergrond	0
	100 (n=69)

Tabel 10 Opleidingsniveau van bestuursleden

	Percentage
leden met universitair of hbo-niveau	97,0
leden met mbo-niveau	1,9
leden met lager dan mbo-niveau	0
leden van wie het opleidingsniveau onbekend is	0
	100 (n=69)

Tabel 11 Leeftijd van bestuursleden

	Percentage
leden jonger dan 30 jaar	0
leden van 30-39 jaar	3,4
leden van 40-49 jaar	11,6
leden van 50-59 jaar	52,4
leden van 60-69 jaar	31,9
leden van 70 en ouder	1,2
	100 (n=69)

Tabel 12 toont het percentage vrouwen binnen besturen afgezet tegen het aantal bestuursleden. Wat opvalt is dat er 123 schoolbesturen zijn waar geen enkele vrouw lid is van het bestuur. Uit deze tabel valt ook op te maken dat slechts in elf scholen een vrouw aan het roer staat bij een eenhoofdig bestuur.

Tabel 12 Percentage vrouwelijke bestuursleden naar aantal bestuursleden (frequentie)

Aantal leden	0 %	1 - 25%	26 - 50%	51 - 75%	76% - 99%	100% vrouwen
1	89	-	-	-	-	11
2	32	-	15	-	-	1
3	2	-	1	-	-	2
4	-	1	1	-	-	-
5	-	4	1	1	-	-
6	-	2	2	1	-	-
7	-	-	3	-	-	-
8	-	2	1	-	-	-
Totaal	123	9	24	2	0	14

Onderstaande tabel 13 laat zien dat ruim 86% van de voorzitters van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs man is.

Tabel 13 Sekse van de voorzitter van het bestuur

	Percentage
Man	86,4
Vrouw	13,6
	100 (n=188)

In tabel 14 wordt duidelijk dat het percentage vrijwillige besturen klein is. Deze tabel is gebaseerd op de besturen die bestaan uit meerdere leden. We kunnen er echter vanuit gaan dat er in het geval van een eenhoofdige bestuur (n=101) ook sprake is van een professioneel bestuur. Wanneer we dan opnieuw berekenen welk percentage bestuurders in loondienst is, komen we uit op 92% (n=159). Dit betekent ook dat 8% (n=13) van de besturen bestaat uit vrijwilligers.

Tabel 14 Vrijwillig bestuur

	Percentage
Allemaal vrijwilligers en geen honorarium	4,2
Allemaal vrijwilligers en wel honorarium	14,1
Tenminste één van de leden is in loondienst	81,7
	100 (n=71)

Uit tabel 15 wordt duidelijk dat ruim de helft van de huidige voorzitters van het orgaan of deel van de organisatie dat is belast met de bestuurlijke functie in het verleden werkzaam was binnen dezelfde organisatie of één van haar rechtsvoorgangers. 8% Van hen had al een bestuurlijke functie binnen dezelfde organisatie of één van haar rechtsvoorgangers. 15% Van de respondenten had een bestuurlijke functie in het onderwijs, maar bij een andere organisatie en 24% van de respondenten had een andere functie bij een andere organisatie in de onderwijssector. Opgeteld laat dit zien dat ruim 90% van de voorzitters afkomstig is uit het onderwijs en dat slechts 10% van de voorzitters van de besturen van buiten komt. Hierbij moet worden aangetekend dat een aantal respondenten bij *anders, namelijk* functies heeft genoemd die verbonden zijn aan het onderwijs (zoals een rector- of conrectorsfunctie, lidmaatschap van het bovenschoolsmanagement en een directiefunctie binnen een havo). Dit betekent dat een nog

kleiner deel afkomstig is van buiten de onderwijssector. Andere respondenten gaven aan afkomstig te zijn uit het openbaar bestuur, de publiek-private sector en het bedrijfsleven. Over de voorzitters die een andere functie vervulden binnen dezelfde organisatie weten we dat zij werkten als rector, conrector, bovenschoolsmanager of directeur van een onderwijssector of sectie.

Tabel 15 Vorige functie van de voorzitter van het bestuur

	Percentage
Algemeen bestuurslid in dit bestuur	5,3
Bestuurder van een organisatie die is opgegaan in de huidige organisatie	3,0
Andere functie bij deze organisatie namelijk*	43,2
Bestuurder bij een andere organisatie in de onderwijssector	15,4
Andere functie bij een andere organisatie in de onderwijssector	23,7
Buiten de onderwijssector, namelijk**	9,5
	100 (n=177)

Tabel 16 laat zien dat bijna twee derde van de voorzitters van de besturen aangetreden is na 2010. Bijna een derde van hen bekleedt deze functie sinds de periode 2006-2009.

Tabel 16 Jaar van aantreden voorzitter van het bestuur

	Percentage
1997 tot en met 2001	,6
2002 tot en met 2005	4,1
2006 tot en met 2009	30,2
2010 tot en met 2013	65,1
	100 (n=177)

Wanneer we deze gegevens afzetten tegen de bestuursmodellen dan wordt duidelijk dat de voorzitters die het langst in functie zijn, meestal werken met een RvT-model en dat besturen die met andere modellen werken, voorzitters hebben die meer recent zijn aangetreden.

3.2.2 COMPOSITIE VAN HET INTERN TOEZICHT

Nu een beeld is verkregen van de compositie van de besturen, besteden we in deze paragraaf aandacht aan de compositie van het intern toezicht. Over de compositie van het intern toezicht valt allereerst op te merken dat er doorgaans vier tot zeven leden zijn. Net als bij besturen is te constateren dat de meeste leden van het intern toezicht Nederlandse, hoogopgeleide mannen zijn. Opvallend is echter wel dat er in vergelijking met de besturen relatief meer spreiding is wat betreft leeftijd. Dat wil zeggen dat er zowel veertigers, vijftigers als zestigers en zeventigers zitting hebben in het intern toezicht. In de onderstaande tabellen 16, 17, 18, 19, 20 en 21 worden deze gegevens weergegeven.

Tabel 16 Aantal leden intern toezicht

Aantal leden	Percentage
3	,9
4	9,2
5	40,4
6	28,4
7	17,4
8	,9
9	,9
10	1,8
	100 (n=109)

Tabel 17 Verdeling naar etnisch-culturele achtergrond binnen het intern toezicht

	Percentage
leden met een Nederlandse achtergrond	96,7
leden met een Turkse of Marokkaanse achtergrond	,29
leden met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond	,89
leden met een andere West-Europese achtergrond	,2
leden met een andere niet West-Europese achtergrond	1,0
leden een onbekende achtergrond	0

Tabel 18 Opleidingsniveau binnen het intern toezicht

	Percentage
leden met universitair of hbo-niveau	94,3
leden met mbo-niveau	3,3
leden met lager dan mbo-niveau	,18
leden van wie het opleidingsniveau onbekend is	2,2
Totaal	100 (n=109)

Tabel 19 Percentage vrouwen in het intern toezicht

	Percentage
0 procent	13
1 tot en met 25 procent	33,3
26 tot en met 50 procent	44,4
51 tot en met 75 procent	8,3
76 tot en met 99 procent	,9
100 procent	0
	100 (n=108)

Tabel 20 Sekse van de voorzitter van het intern toezicht

	Percentage
Man	83,3
Vrouw	16,7
	100 (n=109)

Tabel 21 Leeftijdsverdeling binnen het intern toezicht

	Percentage
leden jonger dan 30 jaar	0
leden van 30-39 jaar	6,8
leden van 40-49 jaar	26,8
leden van 50-59 jaar	39,7
leden van 60-69 jaar	25
leden van 70 en ouder	2,0
	100 (n=109)

Uit tabel 22 blijkt dat bijna 80% van de leden van het intern toezicht vrijwilligers zijn, maar voor hun werk wel een honorarium ontvangen.

Tabel 22 Wel of geen honorarium intern toezicht

	Percentage
Allemaal vrijwilligers en geen honorarium	21,9
Allemaal vrijwilligers en wel honorarium	78,1
	100 (n=105)

Aan de voorzitters van het intern toezicht hebben we ook gevraagd of zij al eerder een bestuurlijke functie in het onderwijs hebben vervuld. Op basis van de antwoorden blijkt (zie tabel 23) dat de helft van de voorzitters van het intern toezicht in het verleden geen bestuursfunctie heeft gehad in het onderwijs. Van degenen die aangeven in het verleden wel een functie te hebben vervuld in het onderwijs, geven 32 voorzitters aan een functie bij een andere organisatie binnen het onderwijs te hebben vervuld en 16 voorzitters geven aan bestuurder te zijn geweest binnen dezelfde organisatie of één van haar rechtsvoorgangers. Van hen hebben er zeven ook nog binnen een andere organisatie in het onderwijs een bestuurlijke functie vervuld.

Bij de open antwoorden geven nog eens 5 respondenten aan dat zij bestuurslid zijn geweest binnen dezelfde organisatie. Ook wordt duidelijk dat 2 respondenten een functie hebben gehad in de schooldirectie van dezelfde organisatie en nog eens 2 respondenten in het bestuur hebben gezeten van de vereniging. Tevens wordt beschreven dat soms een wisseling heeft plaatsgevonden naar een nieuw bestuursmodel waarbij de personele samenstelling gelijk is gebleven. Deze cijfers maken duidelijk dat minimaal 15% van de voorzitters van het intern toezicht in het verleden bestuurder is geweest binnen dezelfde organisatie of één van haar rechtsvoorgangers.

Tabel 23 Bestuurlijke functie in het onderwijs in het verleden

	Frequentie
Bestuurder bij deze organisatie (of één van haar rechtsvoorgangers)	16
Bestuurder bij een andere organisatie in de onderwijssector	32
Nee, ik heb geen bestuursfunctie in het onderwijs vervuld	53
Andere functie bij deze organisatie (of één van haar rechtsvoorgangers), namelijk...	13
Totaal	114*

* Respondenten konden hier meerdere mogelijkheden aankruisen, in totaal hebben 107 respondenten deze vraag ingevuld.

Tabel 24 laat zien dat iets minder dan de helft van de voorzitters van het intern toezicht is begonnen als toezichthouder (niet altijd als voorzitter) tussen 2006 en 2009. Dit betekent dat zij al tussen de vijf en acht jaar zitting hebben in het intern toezicht. Een vergelijkbaar percentage is begonnen tussen 2010 en 2013.

Tabel 24 Jaar van aantreden als toezichthouder

	Percentage
1997 tot en met 2001	,1
2002 tot en met 2005	7,7
2006 tot en met 2009	43,3
2010 tot en met 2013	48,1
	100 (n=104)

3.2.3 OUDERS IN BESTUUR EN INTERN TOEZICHT

Onder invloed van de (bestuurlijke)schaalvergroting in het onderwijs en de transformatie naar professionele besturen is het aantal ouders dat een bestuurlijke functie vervult sterk teruggelopen in de onderwijssectoren (e.g. De Vijlder et al., 2010; Honingh & Hooge, 2012). In het voortgezet onderwijs is dit niet anders (zie tabel 25).

In tabel 25 wordt op basis van de gegevens van de besturenvragenlijst en vragenlijst voor het intern toezicht duidelijk dat een klein aantal ouders zitting heeft in het bestuur. We zien dat 93% van de besturen geen ouderleden heeft. De ouders die lid zijn van een bestuur zijn doorgaans lid van een toezichthoudend bestuur; dat wil zeggen dat zij een toezichthoudende functie vervullen. De cijfers over het intern toezicht geven een iets ander beeld. De helft van de toezichthoudende organen of toezichthoudende besturen heeft één of meerdere ouderleden.

Tabel 25 Ouders van leerlingen in het bestuur en intern toezicht

Aantal ouders	Ouders in het bestuur Percentage	Ouders in het intern toezicht Percentage
0	92,6	50
1	3,4	25
2	,6	11,1
3	2,3	6,5
4	0	2,8
5	0	2,8
6	3,4	1,9
	100 (n=175)	100 (n=108)

Over ouders in het toezicht zijn de meningen verdeeld. Uit de kwalitatieve studie komt naar voren dat enkele bestuurders het noodzakelijk vinden dat ouders betrokken zijn bij bestuur en toezicht op het onderwijs. Sommige bestuurders redeneren echter vanuit het idee dat de toezichttaak inmiddels dusdanig complex is en veel knowhow vraagt dat het niet realistisch is dit te verwachten van ouders van leerlingen. Er wordt door een aantal bestuurders een onderscheid gemaakt tussen zakelijke toezichthouders en ouders. De zakelijke toezichthouders kijken naar de 'geleverde prestaties' en de ouders hebben, zo wordt gesteld, behoefte om mee te denken. Een rector geeft aan dat hij dit onderscheid wel ziet, maar dat het soms ook diffuus is afhankelijk van de expertise van de ouders en de andere toezichthouders. Enkele respondenten spreken zich expliciet uit voor een zakelijk intern toezicht waarvan ouders geen deel meer uitmaken. Anderen stellen dat daarmee de binding van de bestuurder met ouders als direct betrokkenen wegvalt, zodat de percepties die ouders hebben van het schoolbeleid en de keuzen die een bestuur maakt minder inzichtelijk zijn voor de bestuurder.

3.3 TAKEN EN WERKWIJZEN

In deze paragraaf gaan we nader in op de taken en werkwijzen van het bestuur en het intern toezicht

3.3.1 BESTUUR

Aan de bestuurders die voorzitter zijn van een bestuur dat meerdere leden heeft, zijn vragen gesteld over de helderheid van taakomschrijvingen, de verdeling van functies en taken binnen het bestuur. Uit tabel 26 wordt duidelijk dat de functies binnen het bestuur duidelijk zijn omschreven. Slechts bij 7% van de besturen blijkt dit niet het geval te zijn. En slechts 3% geeft aan dat taken formeel niet zijn vastgelegd. Dit betekent een verbetering ten opzichte van de door Koning & Dielemans (2011) gerapporteerde resultaten. Zij stelden vast dat 32% dit niet deed. De tabel laat ook zien dat bijna 90% van de besturen met meerdere leden werkt met een portefeuillevereiding. Als de bestuursleden samenkomen voor een vergadering is vrijwel altijd het voltallige bestuur aanwezig.

Tabel 26 Werkwijze besturen (percentages)

	N	Nee	Ja
Zijn binnen het bestuur alle functies duidelijk omschreven?	72	6,9	93,1
Wordt er binnen het bestuur met een portefeuilleverdeling gewerkt?	72	11,1	88,9
Is doorgaans het voltallige bestuur bij vergaderingen aanwezig?	71	1,4	98,6
Zijn de taken van het bestuur formeel vastgelegd?	172	2,7	97,1

Naast deze formele werkwijze van besturen hebben we vragen gesteld over de interne dynamiek. Goed Bestuur krijgt immers pas echt betekenis op het moment dat de essentie ervan geworteld is in de cultuur en handen en voeten krijgt in de dagelijkse praktijk. Vanuit deze gedachte is het zaak om aandacht te besteden aan meer gedragsmatige aspecten in het functioneren van het bestuur. Het functioneren van besturen – dat wil zeggen de kwaliteit van genomen beslissingen, plannen en de uitvoering en verantwoording hierover – hangt in grote mate af van de dynamiek binnen het bestuur. Recent onderzoek laat zien dat niet zozeer de samenstelling (nationaliteit, sekse en leeftijd) als wel de opvattingen, kennis, houding, openheid, aanwezigheid van ‘groupthink’ en capaciteiten van bestuursleden van belang zijn voor het goed functioneren van besturen (zie Nielsen & Huse, 2010; Tuggle et al. 2010; Bailey & Peck, 2013). Ook is al langer bekend dat bij het nemen van besluiten doorgaans maar een beperkt aantal alternatieven overwogen wordt (Simon, 1955; Van Ees et al., 2009). Op basis van deze observaties is het van belang om na te gaan hoe snel bestuursleden tot consensus komen, in hoeverre het bestuur creatief is, of de voorzitter een doorslaggevende stem heeft en of er teamspirit ervaren wordt binnen het bestuur. In deze studie hebben we daarom schalen geconstrueerd (zie Bijlage 2) over teamspirit, creativiteit van het bestuur, de mate waarin de voorzitter een doorslaggevende stem heeft in het bestuur en of er teamspirit is binnen het bestuur.

In tabel 27 zijn de gemiddelde scores op deze schalen en de standaardafwijking te vinden. Vanwege het grote aantal eenhoofdige besturen zijn deze analyses uitsluitend uitgevoerd voor de besturen met meerdere leden. De scores van deze schalen lopen van 1 tot en met 5, waarbij 1 helemaal mee oneens betekent en 5 helemaal mee eens. Op basis van de gemiddelde scores blijkt dat besturen gemiddeld creatief zijn, teamspirit hebben en snel tot consensus komen. Ten aanzien van de doorslaggevende stem van de voorzitter wordt duidelijk dat hier gemengd over wordt gedacht, maar dat de voorzitters van de besturen zich hier gemiddeld genomen enigszins in kunnen vinden. Om na te gaan of eenhoofdige besturen en besturen met meerdere leden anders denken over de mate waarin de voorzitter een doorslaggevende stem heeft, hebben we een t-toets uitgevoerd. Uit deze toets blijkt dat eenhoofdige besturen conform hun formele positie ook daadwerkelijk significant hoger scoren en dus van mening zijn dat zij een doorslaggevende stem hebben⁷. Uit de interviews ontstaat een iets genuanceerder beeld. Voorzitters nemen maar heel zelden een besluit waarvan zij weten dat de andere bestuursleden zich daarin niet kunnen vinden. In de gesprekken wordt vaak genoemd dat zij één bestuur zijn en dat zij zichzelf niet als ‘de baas’ zien, hoewel zij weten dat de anderen hen wel zo zien en ook zo met zaken omgaan. Doorgaans wordt er gezocht naar consensus en een meerderheid van stemmen. Dit fenomeen

⁷ Significantie is vastgesteld op $P < 0.05$.

van een voorzitter die niet al te hiërarchisch denkt en zich ook niet zo wil opstellen, zien we ook terug bij voorzitters die geen collega-bestuurders hebben, omdat er sprake is van een eenhoofdig bestuur. Uit de interviews blijkt dat zij te rade gaan bij leden van de schoolleiding en leden van het managementteam om plannen en voornemens te bespreken. Als een voorstel niet in goede aarde valt, wordt het plan of voorstel veelal door de bestuurder aangepast. Maar een heel enkele keer zet de voorzitter in zo'n geval zijn oorspronkelijke plan door.

Tabel 27 Dynamiek binnen het bestuur

	Gemiddelde	Standaardafwijking
Creativiteit van het bestuur	4,18*	0,45
Teamspirit	4,25	0,41
Snel tot consensus	4,07	0,49
Voorzitter heeft doorslaggevende stem	2,50	0,85

** Cijfers in deze tabel hebben uitsluitend betrekking op besturen met meerdere leden.*

3.3.2 INTERN TOEZICHT

In deze paragraaf bespreken we de taken en werkwijzen van het intern toezicht. Allereerst bespreken we daartoe de verschillende taken van het intern toezicht. Daarna gaan we in op de wijze van werken.

Taken van het intern toezicht

De taakuitoefening van het intern toezicht is in deze monitor in beeld gebracht met behulp van de drie taken van het intern toezicht: de toezichtstaak, de adviestaak en de werkgeverstaak.

De toezichtstaak wordt in de praktijk en in de wetenschappelijke literatuur vaak opgesplitst in drie fasen; informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie (vgl. Hood et al, 2001). Wat betreft de informatieverzameling, het eerste aspect van de toezichtstaak, is zowel aan de besturen als aan het intern toezicht gevraagd in hoeverre het intern toezicht zelf actief informatie verwerft. En de toezichthouder is gevraagd naar de kwaliteit van de aangeleverde informatie. Wat betreft het tweede aspect, oordeelsvorming, is wederom aan de besturen en aan de toezichthouders zelf gevraagd of het intern toezicht een toezichtkader hanteert. Tot slot is met betrekking tot het derde aspect van de toezichtstaak (interventie) aan het bestuur gevraagd over welke bevoegdheden het intern toezicht beschikt.

De kern van de werkgeverstaak ligt erin dat het intern toezicht zorg draagt voor een effectief en goed functionerend bestuur. Met de vragenlijst is daarom bij de bestuurders en het intern toezicht nagegaan of het intern toezicht de bestuurders beoordeelt en daartoe functionerings- en beoordelingsgesprekken voert en de beloningsstructuur en -hoogte van de bestuurders bepaalt. Bij de adviestaak gaat het om reflectie en adviezen die het intern toezicht op basis van zijn kennis en expertise biedt en de externe informatie die de intern toezichthouder inbrengt.

Hier kan een vierde taak aan toegevoegd worden die voortkomt uit het toezicht houden op het verticale verantwoordingsproces en de door de besturen gevoerde horizontale dialoog.

Allereerst hebben we aan zowel bestuurders als aan de toezichthouders gevraagd aan te geven hoe belangrijk zij deze drie taken van het intern toezicht vinden. Dit konden zij doen door een rangorde aan te geven ten aanzien van deze drie taken (zie de tweede en derde kolom van tabel 28). In aanvulling op deze vraag hebben we in de vragenlijst voor het intern toezicht een vraag opgenomen om te achterhalen aan welke rol het intern toezicht in de praktijk de meeste aandacht schenkt (zie de rechterkolom in tabel 28). Uit tabel 28 wordt duidelijk dat de toezichthoudende rol voor twee derde en de adviserende en meedenkende rol voor bijna één derde van de respondenten op de eerste plaats komt. Deze uitkomst laat zien dat de adviesrol in de praktijk bij 32% van het intern toezicht de overhand krijgt. In het recente WRR-rapport, 'Van tweeluik naar driehoeken' wordt gewaarschuwd voor situaties waarin de adviesrol de overhand krijgt (WRR, 2014), omdat hierdoor eenvoudig rolconflicten kunnen ontstaan tussen de bestuurder en toezichthouder. In de volgende paragraaf zullen we nader op de verhouding en scheiding tussen bestuur en toezicht ingaan.

Tabel 28 Verschillende rollen van het intern toezicht

	Hoe belangrijk: Percentage Bestuur	Hoe belangrijk: Percentage Toezicht	Meeste aandacht: Percentage Toezicht
Toezichthoudende rol op de eerste plaats	74,5	79,8	66,7
Toezichthoudende rol op de tweede plaats	22,3	17,2	32,3
Toezichthoudende rol op de derde plaats	3,2	3,0	1,0
Werkgeversrol op de eerste plaats	,6	2,0	1,0
Werkgeversrol op de tweede plaats	13,4	31,3	10,1
Werkgeversrol op de derde plaats	86,0	66,7	88,9
Adviserende/meedenkende rol op de eerste plaats	24,8	18,2	32,2
Adviserende/meedenkende rol op de tweede plaats	64,3	51,5	57,6
Adviserende/meedenkende rol op de derde plaats	10,8	30,3	10,1
	100 (N=157)	110 (N=99)	100 (N=99)

Ten aanzien van de toezichthoudende taak geven intern toezichthouders aan vooral toezicht te houden (zie tabel 29) op onderwijsprestaties en financiële prestaties, het honorarium en de werkwijze bij de herbenoeming van bestuurders en de naleving van de code Goed Onderwijsbestuur. Relatief minder aandacht wordt besteed aan het toezicht op nevenfuncties van bestuurders, de wijze waarop de horizontale dialoog wordt gevoerd en de uitleg bij eventuele afwijkingen van de code. Het laatste onderwerp krijgt relatief de minste aandacht, terwijl uitleg bij afwijkingen van de code een belangrijk aspect is van die code. Tijdens de interviews bleek verder

dat de onderwijsprestaties steeds nadrukkelijker aandacht krijgen in vergelijking met de periode hiervoor. Ook wordt aangegeven dat de onderwerpen die centraal staan in een jaar sterk afhankelijk zijn van de staat van de school.

Tabel 29 Onderwerpen waarop het intern toezicht toezicht houdt

	Frequentie*
Onderwijsprestaties van de afgelopen periode	96
Financiële prestaties van de afgelopen periode	98
De wijze waarop de horizontale dialoog gevoerd wordt	58
Honorarium of beloningsstructuur bestuurder(s)	83
Nevenfuncties bestuurder(s)	65
Werkwijze bij (her)benoeming van bestuurder(s)	81
In hoeverre voldaan wordt aan bepalingen uit de code 'Goed onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs'	82
Uitleg bij eventuele afwijkingen van de code 'Goed Onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs'	46

** Respondenten konden hier meerdere antwoorden geven.*

Het intern toezicht heeft verder een aantal bevoegdheden ten aanzien van de benoeming, vaststelling en goedkeuring van de jaarrekening. Uit tabel 30 blijkt dat in 93% van de gevallen het intern toezicht de externe accountant benoemt. De opgenomen vraag over de jaarrekening is gebaseerd op het feit dat er in de praktijk losjes omgegaan wordt met de termen vaststellen en goedkeuren. Formeel heeft het intern toezicht de taak de jaarrekening goed te keuren. De taak om de rekening vast te stellen ligt bij het bestuur. De vraag is zo gezien door 61% van de respondenten onjuist beantwoord. Uit tabel 30 kan verder opgemaakt worden dat de naleving ten aanzien van de opgenomen technisch juridische en financiële vereisten er goed uitzien met percentages van 97% en hoger.

Tabel 30 Bevoegdheden van het intern toezicht (of van het bestuur)

	N	Het bestuur	Het intern toezicht
Wie benoemt de externe accountant?	99	7,1	92,9
Wie stelt jaarlijks de jaarrekening vast?	99	39,5	60,6
		Nee	Ja
Brengt de externe accountant verslag uit aan het intern toezicht?	99	2,0	98,0
Geeft het intern toezicht jaarlijks goedkeuring aan het jaarverslag?	99	3,0	97,0
Geeft het intern toezicht jaarlijks goedkeuring aan de begroting	99	1,0	99,0
Geeft het intern toezicht goedkeuring aan het strategisch beleid?	99	2,0	98
Geeft het intern toezicht goedkeuring aan een statutenwijziging?	99	2,0	98

Bijna alle intern toezichthouders geven aan dat in de statuten of in het reglement is vastgelegd aan welke majeure besluiten het intern toezicht goedkeuring moet geven (Tabel 31).

Tabel 31 Goedkeuring intern toezicht aan majeure besluiten vastgelegd in statuten of reglement

	Percentage
Nee	2,0
Ja	90,9
Dat weet ik niet	7,1
	100 (n=99)

Om de verschillende taken van het intern toezicht naar behoren te kunnen uitoefenen is het noodzakelijk goed geïnformeerd te zijn. In tabel 32 wordt aangegeven of en op welke wijze intern toezichthouders informatie verwerven. Hieruit blijkt dat slechts een klein aantal besturen en toezichthouders aangeeft dat het intern toezicht niet actief informatie verwerft. Methoden van informatie verzamelen zijn informatie opvragen, observeren en gesprekken voeren met betrokkenen. De open antwoorden bij de categorie *anders, namelijk* verwijzen voor een groot deel ook naar deze drie methoden. De cijfers in de tabel liggen daardoor vooral bij informatie opvragen en gesprekken voeren met betrokkenen nog wat hoger (zie cijfers tussen haakjes). Dit betekent dat observeren in vergelijking met de andere methoden duidelijk het minst wordt gebruikt. Dit wordt ook aangegeven in de interviews. Hierin komt naar voren dat er binnen het intern toezicht een discussie wordt gevoerd over de wenselijkheid van het zelf observeren in de klas en de scholen. Uit de interviews blijkt daarnaast dat het intern toezicht vooral vertrouwt op de informatie die verkregen wordt via het bestuur. Toezichthouders lijken hierin relatief argeloos het bestuur te volgen en uit te gaan van de kwaliteit van de informatie van het bestuur. Argumenten die hiervoor aangedragen worden zijn dat de stukken er netjes uitzien en op tijd zijn. Een enkele keer wordt er gesproken over het feit dat de informatie te globaal is. Een voorbeeld hiervan is dat posten in de begroting te algemeen geformuleerd zijn en dat een specifieke uitwerking ontbreekt.

Tabel 32 Actief informatie verwerven door het intern toezicht

	Bestuur Frequentie*	Toezicht Frequentie*
Nee	10	5
Ja, door informatie op te vragen	107	27 (33)
Ja, door te observeren	55	5 (21)
Ja, door gesprekken met betrokkenen te voeren	112 (128)	36 (52)
Anders, namelijk...	19	24
Dat weet ik niet	1	0

* Respondenten konden hier meerdere antwoorden geven.

Betrokkenen bij wie het meest actief informatie wordt ingewonnen zijn het bestuur, de externe accountant, docenten en ouders. Een specifiek orgaan waarmee ook zou kunnen worden gesproken is de medezeggenschapsraad. Bijna 90% van de toezichthouders geeft aan hiermee ook overleg te hebben (tabel 33). Opvallend is dat daarmee 10% geen overleg voert met de (g)mr. Ook tijdens de interviews kwam dit naar voren. Een enkel mr-lid rapporteert zelfs dat de voorzitter van het intern toezicht geen contact wenst tussen de mr en het toezicht. Andere mr'en hebben doorgaans een keer per jaar contact met het intern toezicht, bijvoorbeeld door het

bijwonen van een deel van de vergadering van het intern toezicht. Daarmee wordt het contact tussen de mr en het toezicht door een enkeling wel als erg formeel ervaren.

Tabel 33 Overleg intern toezicht met de (g)mr

	Percentage
Nee	10,3
Ja	89,7
	100 (n=97)

Slechts een enkele toezichthouder ervaart belemmeringen bij het actief verwerven van informatie (tabel 34). Twijfels of vragen over de volledigheid van de informatie komen nog het meest voor. Dit werd ook uitgesproken door de intern toezichthouders in de kwalitatieve studie. Toezichthouders geven aan dat het vooral heel moeilijk is om in te schatten of de verkregen informatie volledig is. Soms wordt daarom gevraagd om extra informatie. Over de kwaliteit van de informatie wordt nauwelijks getwijfeld.

Tabel 34 Belemmeringen bij het verwerven van informatie

	Frequentie*
Opvragen	2
Openbaarheid	2
Volledigheid	4
Tijdigheid	2

* Respondenten konden hier meerdere antwoorden geven.

Aan de hand van enkele stellingen over de kwaliteit en tijdigheid van informatie die het intern toezicht ontvangt over de onderwijskwaliteit op de school/scholen, blijkt dat het intern toezicht van mening is dat de informatie tijdig en voldoende is (tabel 35). De stellingen waren positief geformuleerd en uit de score van 4,09 maken we op dat de respondenten het eens zijn met deze stellingen.

Tabel 35 Verkregen informatie over onderwijskwaliteit

	Gemiddelde	Standaardafwijking
Kwaliteit van de informatie	4,09	0,56

Werkwijze van het intern toezicht

Naast de taken en bevoegdheden van het intern toezicht is het belangrijk om – net als bij het bestuur – in te gaan op de wijze waarop het intern toezicht functioneert. Vanuit die gedachte hebben we respondenten gevraagd hoe binnen het intern toezicht wordt omgegaan met de taken en bevoegdheden, of er een portefeuilleverdeling is en of er een toezichtsagenda en een toetsingskader wordt gehanteerd door het intern toezicht. Tabel 36 geeft weer dat bij ruim 96% van de toezichthouders de taken en bevoegdheden formeel zijn vastgelegd en 85% heeft ook vastgelegd wie binnen het intern toezicht welke taken en bevoegdheden heeft. Een kleiner percentage (rond de 70%) geeft aan dat de verschillende functies duidelijk omschreven zijn en dat met een portefeuilleverdeling wordt gewerkt. Daarnaast werkt bijna 78% met een toezichtsagenda. Het percentage toezichthouders dat een toetsingskader hanteert, ligt beduidend lager (rond de 65%).

Tabel 36 Werkwijze intern toezicht (percentages)

	N	Nee	Ja
Zijn de taken en bevoegdheden van het intern toezicht formeel vastgelegd?	109	3,7	96,3
Is vastgelegd binnen het intern toezicht wie welke taken en bevoegdheden heeft?	109	14,7	85,3
Zijn alle functies binnen het intern toezicht duidelijk omschreven?	109	32,1	67,7
Wordt er binnen het intern toezicht met een portefeuillevverdeling gewerkt?	109	27,5	72,5
Hanteert het intern toezicht een toetsingskader met daarin criteria en normen voor het uitoefenen van intern toezicht op de besturing van de onderwijsorganisatie en op de bestuurder(s)?	99	36,4	63,6
Hanteert het intern toezicht een toezichtsagenda?	99	22,2	77,8

Een deel van de toezichthouders geeft aan commissies te hebben ingesteld. De meest voorkomende commissies zijn een audit- en een remuneratiecommissie (tabel 37).

Tabel 37 Commissies ingesteld door het intern toezicht

	Frequentie*
Nee	32
ja, een auditcommissie	66
ja, een remuneratiecommissie	52
ja, een onderwijscommissie	18
ja, een identiteitscommissie	5
Ja, een governancecommissie	4
Ja, een ander soort commissie	16

* Respondenten konden hier meerdere antwoorden geven.

Verder is aan de intern toezichthouders gevraagd of het voltallig intern toezicht aanwezig is bij vergaderingen. Hierop geeft bijna 95% aan dat dit inderdaad het geval is (tabel 38).

Tabel 38 Aanwezigheid voltallig intern toezicht

	Percentage
Nee	6,1
Ja	93,9
	100 (n=99)

Tot slot hebben we in lijn met de stellingen die geformuleerd zijn om zicht te krijgen op de dynamiek binnen besturen ook stellingen geformuleerd en opgenomen in de vragenlijst voor het intern toezicht over de dynamiek binnen het intern toezicht. Hieruit blijkt dat voorzitters tevreden zijn over de samenwerking binnen het intern toezicht en het tempo waarin besluiten worden genomen (zie tabel 39).

Tabel 39 Samenwerking in het intern toezicht

	Gemiddelde	Standaardafwijking
Samenwerking binnen het intern toezicht	4,053	0,286
Beslistempo	3,968	0,173

3.4 SCHEIDING BESTUUR EN INTERN TOEZICHT EN HUN ONDERLINGE VERHOUDING

Nu de compositie en taken en werkwijze van zowel bestuur als toezicht zijn besproken, is het belangrijk aandacht te besteden aan de verhouding tussen beide. Centraal uitgangspunt van de code is immers de verdeling van verantwoordelijkheden en in aansluiting daarop de scheiding tussen bestuur en toezicht.

Tabel 40 laat allereerst zien hoe de verhouding tussen bestuur en intern toezicht wordt getypeerd door beide organen. Veruit het grootste deel, rond de 90%, van de besturen en de intern toezichthouders geeft aan de verhouding te typeren als die van kritische gesprekspartners. Een kleine 5% van de besturen en 10% van de toezichthouders beschouwt het intern toezicht vooral als klankbord.

Tabel 40 Typering verstandhouding tussen bestuur en intern toezicht

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
Kritische gesprekspartners	92,4	87
Opdrachtgever-uitvoerder	,6	0
Collega's	,6	0
Team	1,3	3
Klankbord	4,5	10
Vraagbaak	,6	0
Overbodige bemoeienis		0
	100 (n=157)	100 (n=100)

In tabel 41 is het interessant om te zien dat bijna één derde van de bestuurders van mening is dat het intern toezicht de doorslaggevende stem heeft. Vanuit een juridisch perspectief kan gesteld worden dat het bevoegd gezag (het bestuur) het hoogste orgaan is en om die reden de doorslaggevende stem heeft. Het feit dat de toezichthouder al dan niet goedkeuring kan geven aan bijvoorbeeld de jaarrekening, maakt dat sommige besturen en toezichthouders van mening zijn dat het intern toezicht de doorslaggevende stem heeft. Opvallend is het verschil percentage tussen het bestuur en intern toezicht ten faveure van de eigen macht.

Tabel 41 Doorslaggevende stem bij verschil van mening

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
Het bestuur	68,2	36,6
Het intern toezicht	31,8	63,4
	100 (n=154)	100 (n=101)

Relevant voor de verhouding tussen bestuur en toezicht is de personele bezetting. Uit onderzoek weten we dat het loslaten van de bestuurlijke rol en het vervullen van de toezichthoudende rol niet eenvoudig is (vgl. Honingh & Hooge, submitted). Oud-bestuurders die zitting hebben in het intern toezicht kunnen de scheiding tussen bestuur en intern toezicht daarom vertroebelen. Uit tabel 42 blijkt dat in bijna 20% van het intern toezicht een voormalig bestuurder van de school of één van haar rechtsvoorgangers zitting heeft. Uit onderzoek van Blokdijk en Goodijk (2012), kwam nagenoeg hetzelfde percentage. Zij rapporteerden dat ten tijde van hun onderzoek in 22% van het intern toezicht een oud-bestuurder zitting had. In paragraaf 3.2.1 over de compositie van het intern toezicht is een soortgelijke vraag gesteld om inzicht te krijgen in de vorige functie van de voorzitter van het intern toezicht. Daar concludeerden we al dat 15% van de voorzitters van het intern toezicht oud-bestuurder is van dezelfde organisatie. In de interviews met bestuurders en het intern toezicht werd toegelicht dat bij de overgang naar een nieuw bestuursmodel omwille van de stabiliteit en continuïteit vaak een oud- bestuurder of lid van het bestuur overstapte naar het toezicht. Als belangrijk nadeel werd genoemd dat sommige oud-bestuurders onwennig zijn in hun nieuwe rol en de neiging hebben om “over hun eigen graf heen te regeren”. Hierbij wordt benadrukt dat het voor het bestuur van belang is voldoende tegengas te geven.

Tabel 42 Voormalig bestuurder van onderwijsinstelling (of van één van haar rechtsvoorgangers) heeft zitting in het intern toezicht

	Bestuur Percentage
Nee	80,4
Ja	19
Dat weet ik niet	,7
	100 (n=153)

Om verder vat te krijgen op de ervaringen die bestuur en toezicht hebben met de tot stand gebrachte scheiding tussen bestuur en toezicht en het functioneren van het intern toezicht hebben we een aantal stellingen geformuleerd over het functioneren van het intern toezicht en de verhouding tussen bestuur en toezicht. Deze stellingen zijn vervolgens aan de voorzitters van het bestuur en van het intern toezicht voorgelegd.

Uit eerder onderzoek blijkt dat het goed functioneren van intern toezicht afhangt van de volgende twee indicatoren (Mordaunt & Cornforth, 2010; Spear, Cornforth & Aiken, 2007; Acquila & Jackson, 2003; Fama & Jenssen, 1983):

1. De mate waarin er een duidelijke scheiding is en ervaren wordt in de uitvoering van de toezichthoudende functie en de bestuurlijke functie, zodat onafhankelijkheid van het intern toezicht gewaarborgd is en het intern toezicht het bestuur scherp kan houden;
2. De mate waarin het intern toezicht tegenwicht kan bieden of met andere woorden opgewassen is tegen het bestuur (het orgaan of gedeelte van de organisatie waarbij de bestuurlijke functie belegd is).

Uit tabel 43 blijkt dat de voorzitters van het intern toezicht minder optimistisch zijn over de mate waarin zij erin slagen het bestuur scherp te houden. De voorzitters van het bestuur hebben de indruk dat het intern toezicht hen scherp houdt. Opvallend is echter wel dat zij juist weer minder positief zijn over de mate waarin het intern toezicht tegen hen opgewassen is, al zijn de verschillen hier klein. Ook zien we een klein verschil tussen het intern toezicht en het bestuur ten

aanzien van de mate waarin het intern toezicht buiten zijn bevoegdheden treedt. Voorzitters van het bestuur rapporteren hier een hogere score dan de voorzitters van het intern toezicht.

Tabel 43 Functioneren van het intern toezicht

	Bestuur Gemiddelde	Bestuur Standaard- afwijking	Toezicht Gemiddelde	Toezicht Standaard- afwijking
Noodzaak van tegenkracht van het intern toezicht	3,450	0,023		
Intern toezicht houdt het bestuur scherp	4,279	0,187	3,811	0,077
Intern toezicht treedt buiten bevoegdheid	1,985	0,329	1,738	0,263
Het intern toezicht is opgewassen tegen het bestuur	4,015	0,122	4,209	0,078

Om na te gaan in hoeverre het functioneren van het toezicht door eenhoofdige besturen anders wordt ervaren dan door besturen met meerdere leden hebben we een t-toets voor onafhankelijke groepen uitgevoerd. Uit de uitgevoerde analyse blijkt dat eenhoofdige besturen een significant⁸ hogere score hebben op de schaal 'noodzaak van tegenkracht van het intern toezicht'. Hieruit leiden wij af dat zij zich sterker bewust zijn van de noodzaak van tegenkracht van het toezicht.

Wat betreft de scheiding tussen bestuur en toezicht biedt de kwalitatieve studie meer verdieping. In sommige scholen blijkt de scheiding tussen bestuur en toezicht minder goed uit de verf te komen dan op basis van de kwantitatieve studie zichtbaar wordt. Zo blijkt er een groot grijs gebied te zijn ten aanzien van deze scheiding. De intern toezichthouder wordt, zoals verwacht in het RvT-model, vaker achteraf geïnformeerd, maar afhankelijk van de verhouding tussen de voorzitter van het bestuur en de voorzitter van het intern toezicht vindt er ook veel vooroverleg (soms wekelijks per telefoon) plaats. In meerdere interviews met leden van het intern toezicht werd gesproken over het frequente contact dat hun voorzitter heeft met de voorzitter van het bestuur. In deze gesprekken wordt de voorzitter van het intern toezicht even bijgepraat over de lopende zaken. Dit soort gesprekken wordt gezien als een smeermiddel om het contact goed te laten verlopen en te voorkomen dat het intern toezicht voor verrassingen komt te staan. Het intern toezicht krijgt bovendien veel ruimte om punten in te brengen waar zij niet over gaat. Dit wordt vaak geïntroduceerd met de zin: "we gaan er niet over, maar..." en dit wordt dan "met een lach" besproken. Het bewustzijn van de eigen bevoegdheden is niet altijd ontwikkeld. Zo zijn sommige toezichthouders nog onwennig over hun rol en hebben ze moeite om zich bij hun eigen taken te houden (zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven voor oud-bestuurders). In dat geval geven bestuurders aan het intern toezicht te moeten coachen in hun rol en de leden van het intern toezicht zo nodig tot de orde te roepen. Aan de andere kant geven voorzitters van het intern toezicht ook aan dat verzoeken om informatie al snel worden opgevat als 'ongewenste' controle. Een laatste punt dat opvalt ten aanzien van de scheiding van bestuur en toezicht is dat het intern toezicht in veel scholen zelden of nooit overlegt zonder het bestuur. Dit betekent dat

⁸ Significantie is vastgesteld op $P < 0.05$.

leden van het intern toezicht onderling onvoldoende op de hoogte zijn van ieders standpunt. Dit komt het functioneren van het toezicht en de eigen rol ten opzichte van het bestuur niet ten goede.

Een andere aanwijzing over de scheiding tussen bestuur en toezicht is de evaluatie van het bestuur door het toezicht. Het beeld dat uit de kwantitatieve studie naar voren komt is positief. Zo geeft bijna 95% van het intern toezicht aan het bestuur structureel te evalueren (tabel 44). Uit de kwalitatieve studie blijkt dat in enkele gevallen het toezicht ook de mr vraagt om informatie te verschaffen over het functioneren van het bestuur. Slechts 5% van de intern toezichthouders, zo blijkt uit de kwantitatieve studie, evalueert het bestuur niet. Hiervan hebben we ook enkele voorbeelden gezien in de kwalitatieve studie. Soms is er veel informeel contact tussen de voorzitter van het bestuur en de voorzitter van het intern toezicht waardoor voor een kritische houding nauwelijks ruimte is en de evaluatie van het bestuur uit zicht raakt. In scholen waar dit het geval is, lijkt juist de mr weer kritischer te zijn. Deze kritische houding is ontstaan doordat leden van de mr de indruk kregen dat de bestuurder over een bepaald onderwerp, verschillende informatie verschaft afhankelijk van zijn toehoorders. Door een enkele bestuurder wordt omgekeerd weer gesteld dat de intern toezichthouder te weinig kritisch is als gevolg van de te grote afstand ten opzichte van het bestuur en de school.

Tabel 44 Structurele evaluatie van het bestuur door het intern toezicht

	Toezicht Percentage
Nee	5,2
Ja	94,8
	100 (n=97)

3.5 STUREN EN TOEZIEN OP ONDERWIJSKWALITEIT EN FINANCIËN

Met de inwerkingtreding van de Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur is de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit wettelijk belegd bij het bevoegd gezag en heeft de overheid bovendien de mogelijkheid om bij achterblijvende onderwijskwaliteit te interveniëren. Ook in de code wordt nadrukkelijk gerefereerd aan de verantwoordelijkheden die de sector heeft voor de onderwijskwaliteit. Daarmee staat de kwaliteit van onderwijs nadrukkelijker dan voorheen op de agenda van bestuurders en toezichthouders. Om vat te krijgen op de vraag in hoeverre bestuurders sturen op onderwijskwaliteit en het intern toezicht toeziet op onderwijskwaliteit hebben we een aantal stellingen geformuleerd. Daarbij maken we in navolging van Honingh & Hooge (2012) in de besturenvragenlijst een onderscheid tussen 'het hebben van zicht op de onderwijskwaliteit' en 'het kunnen bevorderen van de onderwijskwaliteit'. In de vragenlijst voor het intern toezicht hebben we uitsluitend gevraagd of het intern toezicht zicht heeft op de onderwijskwaliteit. Omdat het minstens zo belangrijk is om inzicht te krijgen in concrete handelingen van bestuurders en toezichthouders is een aantal vragen opgenomen over het stellen van doelen en het al dan niet interveniëren van het bestuur om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Dat onderwijskwaliteit een lastig concept is en dat de huidige aandacht voor onderwijskwaliteit ook schaduwkanten heeft, is duidelijk geworden in de interviews met bestuurders, intern toezichthouders, managers, mr-leden en docenten.

In tabel 45 staan de uitkomsten van de geconstrueerde schalen die inzicht geven in het sturen en toezien op kwaliteit en financiën. Op basis van de scores van deze schalen kunnen we vaststellen dat bestuur en intern toezicht beide rapporteren zicht te hebben op de onderwijskwaliteit.

Van schoolbesturen en het toezicht is bekend dat zij van nature een sterke gerichtheid hebben op beheersmatige aspecten en het borgen van de continuïteit van het onderwijs en in het bijzonder de financiën (zie Blokdijs & Goodijk, 2012). In het licht van recente misstanden in het onderwijs en de toegenomen aandacht voor de maatschappelijke verantwoordelijkheden van (semi-) publieke instellingen wordt sinds enkele jaren nadrukkelijk gevraagd om ook toe te zien op de kwaliteit van het primaire proces en de behaalde resultaten. Tabel 45 laat zien dat zowel de bestuurder als de toezichthouder zicht hebben op de onderwijskwaliteit. Het is opvallend dat de scores heel dichtbij elkaar liggen, terwijl verondersteld kan worden dat de toezichthouder op grotere afstand staat en hierop minder zicht heeft. De scores in deze tabel laten ook zien dat bestuurders en toezichthouders het oneens zijn met de stelling dat respectievelijk het sturen en toezien op financiën op de eerste plaats komen. Daarnaast rapporteert de toezichthouder zicht te hebben op de financiën.

Tabel 45 Sturen en toezien op onderwijskwaliteit en financiën

	Gemiddelde	Standaard-afwijking
Het bestuur heeft zicht op de onderwijskwaliteit	4,118	0,179
Het intern toezicht heeft zicht op onderwijskwaliteit	4,131	0,195
Het bestuur kan de onderwijskwaliteit bevorderen	4,137	0,122
Voor het bestuur is sturen op financiën de belangrijkste taak	2,462	0,141
Toezien op financiën is belangrijkste taak	2,732	0,118
Intern toezicht heeft zicht op financiën	4,309	0,045

Onderwijskwaliteit

Als we wat verder kijken naar hoe sturen en toezien op onderwijskwaliteit vorm krijgen dan stellen we vast dat hiervoor verschillende methoden worden gebruikt. Zo heeft 90% van de besturen streefdoelen vastgelegd ten aanzien van de onderwijskwaliteit (tabel 46). Van de besturen legt 50% streefdoelen vast voor de gehele organisatie, terwijl 40% van de besturen die streefdoelen per school vastlegt. Hierbij valt op (zie tabel 47) dat bijna 70% van de grote scholen voor de gehele organisatie dezelfde doelen stelt, terwijl juist 65% van de besturen van twee tot en met vijf scholen afzonderlijke doelen formuleert. Dit lijkt erop te wijzen dat de mate van centralisme binnen die scholen minder groot is.

Tabel 46 Bestuur heeft streefdoelen vastgelegd ten aanzien van de onderwijskwaliteit

	Bestuur Percentage
Nee	10
Ja, voor de gehele organisatie gelden dezelfde streefdoelen	50
Ja, per school heeft het bestuur streefdoelen vastgelegd	40
	100 (n=170)

Tabel 47 Vastleggen streefdoelen naar aantal scholen (percentages)

	N	Nee	Ja, voor de gehele organisatie gelden dezelfde doelen	Ja, per school heeft het bestuur streefdoelen vastgelegd
1 school	65	7,7	78,5	13,8
2 t/m 5	66	10,6	24,2	65,2
6 t/m 10	17	17,6	35,3	47,1
11 t/m 20	13	15,4	69,2	15,4
> 20 scholen	9	0	33,3	66,7

Naast de streefdoelen ten aanzien van onderwijskwaliteit die door het bestuur voor de school/scholen worden vastgelegd, worden ook afspraken gemaakt over leerresultaten tussen bestuur en toezicht. Uit deze studie blijkt dat ruim 55% van de besturen en bijna 70% van de toezichthouders aangeeft dat er onderling afspraken worden gemaakt over leerresultaten (tabel 48).

Tabel 48 Afspraken tussen bestuur en toezicht over de leerresultaten

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
Nee	43,8	30,7
Ja	56,2	69,3
	100 (n=153)	100 (n=101)

Tabel 49 laat daarnaast zien dat vrijwel alle besturen actief bezig zijn met het vergelijken van de uitkomsten en prestaties van leerlingen met andere besturen. Het is opvallend dat het intern toezicht sterker dan het bestuur gericht is op landelijke cijfers, zoals die van de VO-raad of de rapportages van Inspectie van het Onderwijs.

Tabel 49 Het bestuur en het intern toezicht vergelijken...

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
de onderwijskwaliteit op de school/scholen met die van andere instellingen	86,2 (n=172)	67,3 (n=98)
de onderwijskwaliteit op de school/scholen met landelijke gegevens (bijv. van de VO-raad of de rapportages van Inspectie van het Onderwijs)	89,4 (n=172)	94,9 (n=98)

Om inzicht te krijgen in het handelen van het bestuur om onderwijskwaliteit te bevorderen hebben we aan het intern toezicht de vraag voorgelegd of het bestuur in de afgelopen jaren geïntervenieerd heeft om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Bijna 90% van de besturen heeft dit gedaan volgens de voorzitter van het intern toezicht (tabel 50).

Tabel 50 Bestuurlijke interventie om de onderwijskwaliteit te verbeteren volgens intern toezicht

	Toezicht Percentage
Nee	12,6
Ja	87,4
	100 (n=103)

In de kwalitatieve studie hebben we doorgevraagd op hoe sturing op onderwijskwaliteit er binnen de scholen verder uit ziet. In algemene zin kunnen we op basis van de interviews stellen dat bestuurders en toezichthouders meer dan voorheen de vinger aan de pols houden als het om onderwijskwaliteit gaat. Bestuurders en ook enkele toezichthouders konden benoemen binnen welke afdelingen of sectoren de prestaties in de afgelopen jaren waren tegengevallen. Bestuurders geven verder aan dat het om indirecte invloed op de onderwijskwaliteit gaat. Sommigen zijn zelfs sceptisch over de invloed die zij hebben, omdat docenten volgens hen vele malen belangrijker zijn voor de prestaties. Bestuurders met een dubbelfunctie hebben over het algemeen een iets directere invloed, omdat zij ook operationeel leidinggeven en daardoor soms ook in de klas komen. Dit geldt ook voor schoolleiders. Zij worden in veel scholen volledig vrijgelaten in de manier waarop zij sturen op onderwijskwaliteit, maar winnen soms ook advies in bij de bestuurder over hoe te handelen om tot verbetering van onderwijskwaliteit te komen. Als we tot slot naar de rol van de toezichthouder kijken, dan zien we binnen de meeste scholen dat de toezichthouder vertrouwt op de informatie die hij krijgt van de bestuurder en slechts beperkt zelf informatie inwint en ook niet in de klas komt.

Verder kunnen we vaststellen dat er steeds meer aandacht is voor sturen op prestaties door het gebruik van meetinstrumenten zoals kwaliteitszorginstrumenten, dashboards en tevredenheidsonderzoeken. Het blijft niet bij metingen alleen. Managers rapporteren de uitkomsten van deze metingen en bespreken tegenvallende resultaten. Vanuit de top (bestuur en/of toezicht) wordt vervolgens gevraagd om een plan ter verbetering. Soms wordt hierbij extern advies ingewonnen. Daarna wordt de uitvoering van dit plan gemonitord door bestuur en toezicht. Soms is dit een nauwe controle; zeker als het gaat om een inspectieverbetertraject.

Financiën

Ook ten aanzien financiën hebben we enkele nadere vragen voorgelegd aan de respondenten. Net als ten aanzien van onderwijskwaliteit zien we dat besturen actief bezig zijn met het vergelijken van de financiële situatie van de organisatie met andere besturen. Ook hier zien we dat het intern toezicht sterker gericht is op landelijke cijfers zoals van de VO-raad en de Inspectie van het Onderwijs en in mindere mate op andere instellingen.

Tabel 51 Het bestuur en intern toezicht vergelijken...

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
de financiële situatie van de school/scholen met die van andere instellingen	78,2 (n=170)	44,9 (n=98)
de financiële situatie van de school/scholen met landelijke gegevens (bijv. van de VO-raad of de rapportages van Inspectie van het Onderwijs)	86,7 (n=170)	73,5 (n=98)

Verder geeft ruim 25% van de besturen aan dat financiële ruimte geen voorwaarde is voor nieuwe plannen (tabel 52). Dit betekent dat dit voor bijna 75% wel zo is. Tegelijkertijd wordt door bijna alle besturen aangegeven dat voor goede ideeën vrijwel altijd financiële ruimte gecreëerd wordt en dat beperkte financiën in die zin geen belemmering hoeven te vormen voor goede ideeën en nieuwe plannen.

Tabel 52 Belang van financiële ruimte (percentages)

	N	Nee	Ja
Financiële ruimte als voorwaarde voor nieuwe plannen	170	26,5	73,5
Creëren van financiële ruimte voor goede ideeën	170	4,1	95,9

3.6 RISICOANALYSES

De verplichting die scholen hebben om te voorzien in een analyse van risico's, is te begrijpen tegen de achtergrond van het stimuleren van zelfsturing in combinatie met de opmars van het gebruik van risicoanalyses als intern beheersingsinstrument. De gedachte is dat het analyseren van risico's ertoe leidt dat bestuurders meer dan in het verleden verantwoordelijkheid nemen voor de uitkomsten en processen binnen de school. In de praktijk wordt extern toezicht ook vaak verbonden met het interne risicomanagement dat juist bedoeld is voor interne controle en kwaliteitszorg (vgl. Power, 2004). De eisen in de code hebben nadrukkelijk te maken met het analyseren van risico's die het realiseren van doelstellingen van de onderwijsinstelling in de weg kunnen staan. Uit de gegevensverzameling (zie tabel 53) blijkt dat 73 procent van de bestuurders (n=138) en 94% van het intern toezicht (n=103) rapporteren dat in de organisatie een risicoanalyse is gemaakt. Verder laat tabel 53 zien dat het maken van een risicoanalyse in opkomst is en pas recent usance is geworden. Van de organisaties die een risicoanalyse hebben, heeft ruim 80%, afgaand op de respons van bestuurders, een risicoanalyse die niet ouder is dan drie jaar.

Tabel 53 Risicoanalyse is gemaakt in...

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
2013	63,8	40,8
2012	18,8	32
2011	9,4	4,9
2010	6,5	1,9
2009	1,4	,9
Nvt		3,9
Dat weet ik niet		16,5
	100 (n=138)	100 (n=103)

Het lastige aan het maken van adequate risicoanalyses is dat niet alle risico's gekend kunnen worden en dat er altijd blinde vlekken zullen zijn bij degenen die de analyse maken, simpelweg omdat er onzekerheden zijn die zich niet laten calculeren en omdat er ook nieuwe risico's zullen ontstaan (vgl. De Wolf & Honingh, in druk). Vanuit deze observatie is het dan ook relevant om na te gaan wie input leveren voor de te maken analyse en of er naast het bestuur ook anderen betrokken zijn bij het opstellen van de risicoanalyses. De analyse van de vragenlijsten laat zien

dat in ruim 10% van de organisaties de risicoanalyse uitsluitend door het bestuur gemaakt wordt (tabel 54).

Tabel 54 Risicoanalyses worden uitsluitend door bestuurders gemaakt

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
Nee	87,5	88,3
Ja	12,4	11,7
	100 (N=137)	100 (n=103)

Kijkend naar de onderwerpen die aan bod komen in de risicoanalyses scoort huisvesting het laagst en scoort het onderwerp financiën het hoogst. Respondenten mochten bij deze vraag meerdere onderwerpen aanvinken en nadere inspectie van de dataset laat zien dat de meeste respondenten minstens drie onderwerpen hebben aangekruist. Dit maakt het aannemelijk dat er binnen deze organisaties gekozen is voor een tamelijk integrale risicoanalyse. Wanneer we de scores van het bestuur en intern toezicht vergelijken zien we kleine verschillen maar het patroon is hetzelfde (tabel 55). De onderwerpen die het meest frequent genoemd zijn door het bestuur worden ook het vaakst genoemd door het intern toezicht.

Tabel 55 Onderwerpen van de risicoanalyse

	Bestuur Percentage*	Toezicht Percentage*
Onderwijskwaliteit	89,6	86,9
Financiën	96,3	98,9
Huisvesting	83,3	72,7
Leerlingenaantal	90,6	90,9
Personeel	88,4	80,8
	(N=138)	(N=99)

** Respondenten konden hier meerdere antwoorden geven.*

Tot slot is het interessant om te kijken naar wat volgens bestuur en toezicht wordt gedaan met de uitkomsten van de risicoanalyses (tabel 56). Slechts een enkeling geeft aan dat hier niets mee gedaan wordt. Verder zijn de meest genoemde acties een beleidsplan maken om de risico's te verkleinen, het monitoren van de situatie en een nadere analyse maken. De open antwoorden sluiten aan bij deze wijze van opereren.

Tabel 56 Wat doet het bestuur met de gesignaleerde risico's

	Bestuur Frequentie*	Toezicht Frequentie*
Niets	1	3
Een nadere analyse maken	73	59
Een beleidsplan maken om risico's te verkleinen	108	72
Anderen binnen de organisatie vragen een plan te maken	66	36
Experts van buiten de organisatie benaderen advies te geven en of een plan te maken	50	38
Monitoren van de situatie	99	75
Anders, namelijk...	13	3

* Respondenten konden meerdere antwoorden geven waardoor een berekening van percentages niet mogelijk is.

3.7 PROFESSIONALISERING

In de context van goed bestuur heeft professionalisering bovenal te maken met het expliciteren van taken, verantwoordelijkheden en het nemen van verantwoordelijkheid voor deze taken en het zorg dragen voor de uitvoering van die taken. Goed beschouwd gaat het dan om het versterken van een cultuur waarbinnen afspraken en verwachtingen helder zijn en waar betrokkenen verantwoordelijkheid nemen en waar nodig elkaar aanspreken. Dat het wenselijk is dat er binnen de gehele organisatie zo'n cultuur ontstaat is evident en vraagt om professionalisering van betrokkenen op alle niveaus: het bestuur, intern toezicht, bovenschoulsmanagement, de schoolleiding, teamleiders, docenten en het onderwijsondersteunend personeel. Om vat te krijgen op de investeringen die gedaan worden binnen het voortgezet onderwijs om werk te maken van professionalisering hebben we in het vragenlijstonderzoek gevraagd naar de inzet en mogelijkheden om te professionaliseren.

3.7.1 PROFESSIONALISERING VAN HET BESTUUR

De voorzitters van de besturen geven bijna allemaal aan (95%) dat hun bestuur op verschillende terreinen expertise in huis heeft (tabel 57). Deze score impliceert dat de bestuurders van de eenhoofdige besturen allrounders zijn die knowhow hebben op meerdere specifieke terreinen.

Tabel 57 Op verschillende deelterreinen is expertise aanwezig binnen mijn bestuur

	Bestuur Percentage
Nee	5,5
Ja	94,5
	100 (n=163)

Ten aanzien van bijscholing valt op dat 85% van de bestuurders in de afgelopen twee jaar activiteiten op het gebied van bijscholing heeft ondernomen (tabel 58). Voor de andere leden van het bestuur ligt dit percentage wat lager, op 78%. Enkele voorzitters van de besturen gaven tijdens de interviews ook aan gecoacht te worden over hun eigen rol. Ook is er, wanneer er coaching is voor een bestuur met meerdere leden nadrukkelijk aandacht voor de interne dynamiek binnen het bestuur. Meerdere malen werden we gewezen op trainingen en coaching

die inzicht geeft in rollen en posities in het bestuur en waarom bestuursleden een bepaalde stijl hebben en bepaalde onderwerpen van belang achten. Ook richt de coaching van het bestuur zich in veel gevallen tevens op de verhouding met het intern toezicht en de wijze waarop het bestuur het intern toezicht hierin kan sturen, zodanig dat het intern toezicht zich niet op de stoel van de bestuurder gaat zitten. Naast coaching en training is een andere vorm van bijscholing en professionalisering de uitwisseling van kennis en ervaring met andere besturen.

Tabel 58 Bijscholing bestuur in de afgelopen twee jaar (percentages)

	N	Nee	Ja
Bijscholing voorzitter bestuur	164	15	85
Bijscholing leden van het bestuur	164	22,5	77,5

Bijna alle besturen (99%) geven aan dat zij reflecteren op hun eigen handelen (tabel 59). Daarnaast zegt ruim 90% van de besturen het eigen functioneren jaarlijks te evalueren. Als we dit vergelijken met de uitkomsten van het onderzoek van Koning & Dielemans (2011) constateren we een flinke stijging. Zij rapporteerden dat 77% van de besturen een jaarlijkse zelfevaluatie uitvoert. In de kwalitatieve analyse wordt bevestigd dat bestuurders bewust bezig zijn met het functioneren van het bestuur. In het geval van een eenhoofdig bestuur betreft de evaluatie vooral de link met het managementteam, terwijl dit in een bestuur met meerdere leden de interne, bestuurlijke dynamiek betreft.

Tabel 59 Reflectie en zelfevaluatie bestuur (percentages)

	N	Nee	Ja
Het bestuur reflecteert op eigen handelen	164	1,2	98,8
Jaarlijkse zelfevaluatie van het bestuur	164	8,5	91,5

3.7.2 PROFESSIONALISERING VAN HET INTERN TOEZICHT

Ten aanzien van de expertise van het intern toezicht geeft 65% van de voorzitters van het intern toezicht aan dat de toezichthouder expertise heeft op verschillende deeltherreinen. Dit percentage ligt wat lager dan dat van de besturen. Vanuit de kwalitatieve studie lijkt er een verschil te zijn tussen bezoldigd en onbezoldigd toezicht. Soms wordt het onbezoldigd toezicht door de bestuurder een veredelde ouderraad genoemd. Op andere scholen zitten vooral bezoldigde professionals in het bestuur die hun eigen expertise meebrengen waar de school volgens de bestuurder profijt van heeft. Tabel 60 laat zien dat binnen 64% van het intern toezicht expertise op verschillende deeltherreinen aanwezig is. Op de vraag of expertise die niet aanwezig is binnen het intern toezicht extern ingehuurd wordt, antwoordde 77% bevestigend.

Tabel 60 Op verschillende deeltherreinen is expertise aanwezig binnen het intern toezicht

	Toezicht Percentage
Nee	35,1
Ja	64,9
	100 (n=99)

Ten aanzien van bijscholing valt op dat binnen het intern toezicht beduidend minder aandacht wordt besteed aan bijscholing. 83% Van de respondenten geeft aan dat hier een budget voor is. Maar zowel voor de voorzitter als de andere leden ligt dit percentage lager dan bij de besturen. Ongeveer 65% geeft aan in de afgelopen twee jaar wel aan bijscholing te hebben gedaan (tabel 61). Dit positieve beeld wordt enigszins genuanceerd door de uitkomsten van de kwalitatieve studie. Toezichthouders blijken de term professionalisering ruim op te vatten. Professionalisering betreft vooral het bijwonen van een lezing of het bezoeken van een symposium. Een andere vorm van professionalisering die ook een enkele keer wordt genoemd is de uitwisseling met andere toezichthouders. Professionalisering in de vorm van een meerdaagse cursus wordt vaak als te intensief beschouwd.

Tabel 61 Bijscholing intern toezicht in de afgelopen twee jaar (percentages)

	N	Nee	Ja
Bijscholing voorzitter intern toezicht	97	35,1	64,9
Bijscholing leden intern toezicht	97	36,1	63,9

Het beeld ten aanzien van het reflecteren op het eigen handelen (tabel 62) en het uitvoeren van een jaarlijkse zelfevaluatie laat een vergelijkbaar beeld zien als bij de besturen. 97% Reflecteert op het eigen handelen en 91% van de toezichthouders geeft aan zichzelf jaarlijks te evalueren. Dat is aanzienlijk meer dan de 75% die Blokdijk en Goodijk in 2012 rapporteerden.

Tabel 62 Reflecteren en zelfevaluatie intern toezicht (percentages)

	N	Nee	Ja
Het intern toezicht reflecteert op eigen handelen	97	3,1	96,9
Jaarlijkse zelfevaluatie van het bestuur	97	9,3	90,7

3.7.3 PROFESSIONALISERING BINNEN DE SCHOLEN

Niet alleen de professionalisering van het bestuur en toezicht is van belang voor de verdere ontwikkeling van de organisatie, maar ook de professionalisering binnen scholen is een belangrijk element in de code. Allereerst valt op dat er variatie is in de wijze waarop met dit professionaliteitsbeleid wordt omgegaan. Zo geeft 77% van de besturen aan de scholen vrij te laten bij de invulling van het professionaliteitsbeleid, terwijl 23% aangeeft dit niet te doen (tabel 63). Als we dit relateren aan het aantal scholen dat onder een bestuur valt, dan blijkt dat hier weinig verschillen te ontdekken zijn (tabel 64). Alleen de heel grote scholen lijken minder vrijheid te bieden. Dat zou te maken kunnen hebben met het feit dat grotere instellingen beter in staat zijn om een eigen scholingsaanbod te creëren, omdat zij daarvoor voldoende massa hebben.

Tabel 63 School/scholen hebben vrijheid om professionaliteitsbeleid zelf in te vullen

	Bestuur Percentage
Nee	22,6
Ja	77,4
	100 (n=164)

Tabel 64 Vrijheid in invulling professionaliteitsbeleid naar aantal scholen (percentages)

	N	Nee	Ja
1 school	63	20,6	79,4
2 t/m 5	65	23,1	76,9
6 t/m 10	16	25	75
11 t/m 20	11	18,2	81,8
> 20 scholen	9	33,3	66,7

Uit de kwalitatieve studie blijkt dat binnen scholen de afgelopen jaren een behoorlijke slag gemaakt is ten aanzien van de professionalisering van docenten. Er is meer aandacht voor intervisie, kijken in de klas, interne academies en, vooral binnen kleinere scholen, uitwisseling met andere scholen. Opvallend is daarnaast dat het vaak een kleine, actieve groep van docenten is die met veel enthousiasme aan de slag gaat met professionalisering. Als het gaat om het kijken in de klas is er een duidelijk verschil tussen jong en oud. Vooral oudere docenten hebben hier moeite mee, terwijl jongere docenten hier veel meer voor open staan.

Formeel is professionalisering goed geregeld en dit geldt ook voor het budget dat beschikbaar is. In de praktijk valt het echter soms toch tegen. Zo mogen lessen niet uitvallen en is teamprofessionalisering lastig te organiseren met het oog op de roostering. Scholen en schoolleiders gaan hier heel verschillend mee om. Dit geldt ook voor de mate waarin professionalisering en deskundigheid onderwerp zijn van gesprek. In sommige scholen komt dit onderwerp bijvoorbeeld alleen tijdens het jaargesprek aan bod.

Als het om professionalisering van managers gaat, dan geven sommige docenten aan dat een goede docent nog geen goede manager is. Bestuurders op hun beurt klagen soms over het lerend vermogen binnen de school. Dit betreft zowel docenten als managers.

Tot slot wordt ten aanzien van de professionalisering van de mr duidelijk dat hiervoor binnen de scholen budget is, maar dat dit niet altijd zinnig wordt besteed. Door de vele wisselingen onder de leden van de mr blijft scholing vaak beperkt tot een beginnerscursus.

3.8 OPENHEID, VERTROUWEN EN BESPREEKBAARHEID

Gerelateerd en ondersteunend voor professionalisering is een organisatiecultuur van openheid, vertrouwen en bespreekbaarheid.

Een teken van openheid is of er in het bestuur voldoende ruimte is om signalen vanuit de organisatie op te vangen. Een belangrijke instrument voor bestuur en toezicht om signalen uit de organisatie op te vangen, zijn medewerkertevredenheidsonderzoeken en onderzoeken onder leerlingen en ouders. In tabel 65 wordt duidelijk dat bij 92% van de besturen bij de jaarlijkse evaluatie van het bestuur ruimte is voor signalen vanuit de organisatie. Uit de kwalitatieve studie blijkt dat het vaak wel een kleine groep docenten is die zich laat horen en ook niet in alle gevallen spreekt de mr zich nadrukkelijk uit over het functioneren van het bestuur. Als het gaat om plannen van het bestuur zijn het ook steeds dezelfde docenten die reageren en die aanschuiven bij rondetafelgesprekken om beleidsplannen te verkennen en mee te denken.

Docenten en mr voelen zich niet altijd gehoord. Sommige bestuurders hebben bijvoorbeeld een visionair beeld over ICT of ipads in het onderwijs, maar docenten hebben soms de indruk dat er daarbij nauwelijks vanuit het primaire proces of vanuit de docenten wordt gedacht. Ook vragen sommige mr-leden zich af of zij voldoende inbreng kunnen hebben bij de zaken die er echt toedoen en die te maken hebben met het onderwijs zelf. Soms is dit het gevolg van het moment waarop de mr gevraagd wordt zich uit te spreken en soms lijken onderwerpen gewoon te passeren. Ook zijn docenten van mening dat er soms sprake is van een bepaalde beeldvorming onder of vragen van ouders, waarbij besturen geneigd zijn voor externe actoren en krachten te kiezen in plaats van voor de eigen medewerkers.

Tabel 65 Ruimte voor signalen vanuit organisatie in jaarlijkse evaluatie bestuur

	Bestuur Percentage
Nee	8,5
Ja	91,5
	100 (n=164)

Als het om het aanspreken van collega's onderling gaat, dan geeft een groot aantal docenten in de kwalitatieve studie aan dat dit erg moeilijk is. Dit hangt niet zozeer samen met het bestuursmodel. Ook binnen instellingen is er vaak een groot verschil. We constateren bijvoorbeeld een verschil tussen sectoren. Zo is er op de lagere onderwijsniveaus structureel veel meer onderling overleg tussen docenten over (probleem)leerlingen. Dit bevordert een open aanspreekcultuur. Ook wordt binnen sommige scholen met een dubbelfunctie van de bestuurder door docenten gerapporteerd dat de cultuur binnen de school selectief open is. Dit wil zeggen dat je goed moet weten naar wie je met welk thema toe gaat. We beluisteren tevens dat openheid en vergevingsgezindheid soms ook te maken heeft met conflictvermijding. Tot slot lijkt aanspreekcultuur ook samen te hangen met de religieuze identiteit van de school. Dit kan twee kanten opgaan. Zo kan de religieuze identiteit de bespreekbaarheid bevorderen, maar soms juist ook beperken.

Ook tussen managers en docenten is soms sprake van een weinig open cultuur. Vooral rond de decentralisatie van verantwoordelijkheden levert dit problemen op. Docenten vinden dat managers/ schoolleiders bepaalde taken moeten doen en ervaren de extra verantwoordelijkheden die bij hen terecht komen als het over de schutting gooien van taken, terwijl schoolleiders vinden dat docenten juist meer integrale verantwoordelijkheid moeten nemen.

3.9 INTEGRITEIT

In de code goed onderwijsbestuur wordt van scholen gevraagd dat zij een integriteitsbeleid hebben dat aan een aantal concrete eisen voldoet, zoals het opstellen van een integriteitscode en het stimuleren van een cultuur waarbinnen op open wijze kan worden gesproken over normen en waarden.

In het vragenlijstonderzoek bij besturen en het intern toezicht is gevraagd naar het bestaan van een integriteitscode in de organisatie. Volgens ongeveer 25% van de besturen wordt geen integriteitscode gehanteerd (tabel 66). Uit de respons op de vragenlijst voor intern toezicht

ontstaat een minder positief beeld. Daaruit blijkt dat bijna 40% van de organisaties geen integriteitscode heeft.

Tabel 66 Hanteren van een integriteitscode

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
Nee	24,4	39,6
Ja	75,6	60,4
	100 (n=172)	100 (n=101)

Aan de respondenten die aangaven dat de organisatie een integriteitscode hanteert, is vervolgens gevraagd of in deze code beschreven staat hoe er gehandeld moet worden bij een (vermoedelijk) incident. Uit tabel 67 blijkt dat 86% van de besturen zegt dat dit vermeld is in de code en dit geldt ook voor 90% van de voorzitters van het intern toezicht.

Tabel 67 Integriteitscode vermeldt hoe te handelen bij een (vermoedelijk) incident

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
Nee	13,6	9,7
Ja	86,4	90,3
	100 (n=132)	100 (n=61)

Uit de kwalitatieve studie blijkt dat respondenten geen duidelijk beeld hebben van wat onder integriteit moet worden verstaan. In de interviews beginnen respondenten vaak over gedragscodes ("wat te doen als een leerling een T-shirt draagt met 'Allah is groot'"), grensoverschrijdend contact via social media (tussen leerlingen onderling en tussen docenten en leerlingen) en het aannemen van bijvoorbeeld een fles wijn van een leerling. Formele vereisten zoals de klokkenluidersregeling worden zelden genoemd. De interpretatie van integriteit lijkt daardoor meer verbonden te worden aan gedrag dan aan de formeel, bestaande instrumenten om integriteit te waarborgen. De redeneringen over integriteit blijven tevens vaak aan de oppervlakte. Door bestuurders en toezichthouders wordt vrij automatisch gezegd dat toezicht en bestuur integer zijn en het niet voorkomen van belangenverstrengeling wordt beargumenteerd aan de hand van formele voorbeelden. Ook is het opvallend dat bestuurders en intern toezichthouders spreken over een collega of over een bestuurder als een integer persoon. Daarmee wordt integriteit een karaktereigenschap en een persoonlijke deugd in plaats van een gedeelde set van waarden en normen waarover gesproken wordt.

In de scholen waar een integriteitscode wordt gehanteerd, blijkt deze vaak ontwikkeld te zijn nadat zich een incident heeft voorgedaan. Het gaat dan, zo blijkt, vaak om een gerichte actie om ervoor te zorgen dat een specifiek probleem niet nogmaals voorkomt. In een aantal scholen wordt er na een incident wel een integrale oplossing voorgesteld. Ook heeft de vraag in de vragenlijst enkele toezichthouders ertoe bewogen om het bestuur aan te spreken op het feit dat er geen integriteitscode is binnen de organisatie.

In het verlengde van de integriteitscode spreken docenten tevens over het maken van gedragscodes. Ook hier zien we dat dit vaak incidentgedreven is. Over de wijze waarop deze gedragscodes tot stand komen, is in de scholen de nodige discussie. In een aantal scholen

geven docenten aan moeite te hebben met het feit dat de gedragscode van bovenaf wordt opgelegd en dat er geen betrokkenheid was van docenten bij het ontwikkelen van de code. Dit wordt als een belediging gezien. Zeker als hier ook zaken in worden beschreven die volgens hen te voor de hand liggend zijn om te expliciteren.

Aanvullend op het al dan niet hanteren van een integriteitscode is het belangrijk na te gaan of er mogelijkheden zijn om een incident vertrouwelijk te melden. Uit tabel 68 blijkt dat dit in bijna 99% van de organisaties mogelijk is.

Tabel 68 Mogelijkheid om incident vertrouwelijk te melden

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
Nee	1,2	2
Ja	98,8	98
	100 (n=172)	100 (n=101)

Uit de kwalitatieve studie komt echter naar voren dat vaak niet bekend is welke mogelijkheden er zijn om binnen de organisatie incidenten vertrouwelijk te melden. Dit komt vooral voor bij docenten en soms ook bij leden van de mr. In de panelgesprekken kwam het gesprek een paar keer op de vertrouwenspersoon. Door enkele docenten en mr-leden werden twijfels uitgesproken over het functioneren van de vertrouwenspersoon binnen hun organisatie. Het probleem dat werd ervaren is dat de vertrouwenspersoon te sterk gericht is op het denken in oplossingen in plaats van zorg te dragen voor het in beeld brengen van de juridische mogelijkheden en consequenties.

Een onderdeel van het integriteitsbeleid is de klokkenluidersregeling. Het toezien op de aanwezigheid van een adequate klokkenluidersregeling die het belanghebbenden mogelijk maakt zonder benadeling van hun belangen onregelmatigheden binnen de instelling kenbaar te maken, is één van de concrete eisen die gesteld worden aan het intern toezicht. In de vragenlijst voor het intern toezicht hebben we gevraagd in hoeverre de klokkenluidersregeling bekend is (tabel 69). Opvallend is dat bijna 19% van de voorzitters van het intern toezicht aangeeft dat er geen klokkenluidersregeling is, hoewel de code dit wel verlangt.

Om het gebruik van deze regeling mogelijk te maken is het cruciaal dat de regeling bekend is en openbaar gemaakt wordt. In de vragenlijst voor het bestuur is hiernaar gevraagd. Hieruit blijkt dat de regeling in 45,7% van de gevallen online te vinden is.

Tabel 69 De klokkenluidersregeling

	Toezicht Percentage
Wij hebben geen klokkenluidersregeling	18,6
Wij hebben een klokkenluidersregeling, maar dat weet (bijna) niemand	7,2
Ja, de klokkenluidersregeling is intern bekend	42,3
Ja, de klokkenluidersregeling is intern en extern bekend	32,0
	100 (n=97)

Een ander aspect van integriteit heeft betrekking op belangenverstrengeling en nevenfuncties. Vanuit hun rol als werkgever ligt hier een taak voor de toezichthouder om hierover criteria op te stellen. Uit tabel 70 komt naar voren dat het intern toezicht dit in 34,7% van de gevallen gedaan heeft.

Tabel 70 Criteria aan nevenfuncties van de bestuurder(s)

	Toezicht Percentage
Nee	65,3
Ja	34,7
	100 (n=101)

Verder blijkt uit tabel 71 dat het voor bestuurders usance is om nevenfuncties te melden. Dit geldt zowel voor de niet-betaalde nevenfuncties als de betaalde nevenfuncties. Zij het dat betaalde nevenfuncties vaker gemeld worden. Uit de tabel wordt ook duidelijk dat bestuurders een lager percentage rapporteren, maar het verschil is niet significant.

Tabel 71 Melden van nevenactiviteiten

	Bestuur Percentage betaald	Bestuur Percentage niet-betaald	Toezicht Percentage betaald	Toezicht Percentage niet-betaald
Nee	5,2	9,8	2	11
Ja	90,2	82,4	92,1	87,1
Dat weet ik niet	4,6	7,8	11	11
	100 (n=153)	100 (n=153)	100 (n=101)	100 (n=100)

In slechts een klein percentage van de besturen en het intern toezicht is in de afgelopen jaren sprake geweest van belangenverstrengeling of tegenstrijdig belangen binnen het bestuur of intern toezicht (tabel 72).

Tabel 72 Belangenverstrengeling of tegenstrijdige belangen binnen bestuur en intern toezicht

	Binnen het bestuur Percentage	Binnen het intern toezicht Percentage
Nee	94,8	95,9
Ja	5,2	4,1
	100 (n=188)	100 (n=97)

Het integriteitsbeleid van het bestuur wordt geacht bij te dragen aan het tot stand brengen van een sfeer waarbinnen het vanzelfsprekend is integer te handelen. In het vragenlijstonderzoek is in beide vragenlijsten gevraagd in hoeverre het bestuur activiteiten ontplooit om medewerkers te stimuleren zich te houden aan de vastgestelde gedragscodes. Dit is van belang vanuit het idee dat het bestuur kan bijdragen aan het tot stand brengen van een cultuur waarbinnen medewerkers op een open wijze met elkaar kunnen spreken over normen en waarden, gedrag dat al dan niet aanvaardbaar is en de wijze waarop de visie en missie van de school concreet gemaakt kunnen worden in het handelen van medewerkers en leerlingen.

Twee derde van de besturen is actief bezig om medewerkers te stimuleren om zich aan de gedragscodes van de organisatie te houden (tabel 73). De open antwoorden van de respondenten geven aan dat communiceren, bijeenkomsten binnen de school met organisatieleden, studiemiddagen en trainingen veelvoorkomende manieren zijn om dit te doen. In die bijeenkomsten wordt bijvoorbeeld gesproken over de inhoud van de formulering van de gedragscode, dilemma's en casuïstiek. Daarnaast wordt veelvuldig gebruikgemaakt van interne publicaties zoals de schoolgids en intranet. Maar ook het idee van voorleven van gedrag, *'practice what you preach'*, wordt genoemd door een groot aantal respondenten. Interessant is dat aangegeven wordt dat ook in formele gesprekken zoals het functioneringsgesprek aandacht besteed wordt aan de gedragscode.

Voorgaande voorbeelden hebben een tamelijk vrijblijvend karakter. Enkele bestuurders van de kleinere scholen gaven aan dat zij medewerkers direct aanspreken op gedrag en dat daardoor binnen de school duidelijk is welk gedrag al dan niet getolereerd wordt. Een enkele respondent meldt dat er een integriteitscommissie is ingesteld die zorg draagt voor het stimuleren van de naleving van de gedragscode. Ook verwijzen sommige respondenten naar de formele instrumenten en protocollen. Een enkele bestuurder geeft aan dat iedere werknemer moet bevestigen zich aan de gedragscode te houden.

Tabel 73 Stimuleren van medewerkers om zich te houden aan gedragscodes

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
Nee	33,7	24,3
Ja	66,3	75,7
	100 (n=172)	100 (n=103)

3.10 HORIZONTALE DIALOOG

In de code goed onderwijsbestuur wordt de noodzaak beschreven van het informeren van direct en indirect betrokkenen bij de school en het voeren van een dialoog. Daarmee bedoelen wij dat er contact gelegd wordt met belanghebbenden om elkaar wederzijds te informeren, elkaars beleid en activiteiten wederzijds te beïnvloeden en om wederzijds resultaten terug te koppelen. Het voeren van een horizontale dialoog is van belang vanuit de gedachte dat het bestuur gevoed kan worden met reacties en reflecties op het gevoerde beleid vanuit de eigen regio en hieruit lessen kan trekken. De noodzaak om voeling te houden met belanghebbenden in de eigen regio heeft enerzijds te maken met de toegenomen autonomie van besturen en anderzijds met de (bestuurlijke) schaalvergroting die zich voltrokken heeft binnen de sector waardoor het niet altijd meer vanzelfsprekend is dat bestuurders in direct contact staan met direct betrokkenen bij de school, zoals ouders, leerlingen en de lokale gemeenschap.

In de vragenlijst is aan de voorzitters van de besturen gevraagd of en met welke belanghebbenden zij een horizontale dialoog voeren. Tabel 74 laat zien dat een groot deel van de voorzitters van de besturen een horizontale dialoog voert met extern belanghebbenden, maar dat toch nog 11 procent van de voorzitters van het bestuur geen horizontale dialoog voert. In de vragenlijst voor het intern toezicht hebben we een vraag opgenomen om te achterhalen welk

percentage van de intern toezichthouders toezicht houdt op het voeren van een horizontale dialoog. Uit tabel 74 valt op te maken dat bijna 70% dit doet.

Tabel 74 Horizontale dialoog (percentages)

	N	Nee	Ja
Bestuur voert een horizontale dialoog	162	11,1	88,9
Intern toezicht houdt toezicht op horizontale dialoog	97	30,9	69,1

Om nader inzicht te krijgen in de belanghebbenden met wie een horizontale dialoog gevoerd wordt, hebben we hiernaar gevraagd in beide vragenlijsten. Op basis van de respons van besturen kunnen we vaststellen dat de mr en ouders van leerlingen het meest genoemd worden als belanghebbenden waarmee een horizontale dialoog gevoerd wordt. Daarnaast zien we dat er een horizontale dialoog gevoerd wordt met de gemeente, binnen de bestuurlijke samenwerkingsverbanden en met collega-besturen voor voortgezet onderwijs. De VO-raad wordt ook genoemd, net als de Inspectie van het Onderwijs. Bij deze laatste twee actoren moet een kanttekening gemaakt worden, omdat het de vraag is in hoeverre hier sprake is van een horizontale dialoog, zoals bedoeld werd in de gegeven toelichting. Vanuit de gedachte dat besturen vaker een verticale oriëntatie hebben, zijn deze actoren opgenomen als 'test'. Wanneer we kijken naar de percentages in de rechterkolom, waarin de scores van het intern toezicht staan, dan zien we dat de percentages aanzienlijk lager liggen, maar dat het patroon gelijk is aan dat van de besturen.

Tabel 75 Belanghebbenden met wie een horizontale dialoog gevoerd wordt

	Bestuur Percentage	Toezicht Percentage
Ouders van leerlingen	79	63
Medezeggenschapsraad	100	100
Ouderraad	59	51
Raad van Advies	19	10
Mogelijk toekomstige ouders van leerlingen	18	28
Mensen of organisaties van de levensbeschouwelijke/ religieuze gemeenschap waar de school deel van uitmaakt	26	27
Bewoners van buurt of wijk waarin school/scholen staat/staan	34	22
Ouderorganisaties	8	16
Bestuurlijke samenwerkingsverbanden / organen	88	69
Collega-besturen voor voortgezet Onderwijs	90	78
Collega-scholen voor voortgezet Onderwijs	65	52
Besturen voor vervolgonderwijs	51	40
Instellingen voor vervolgonderwijs	47	43
Bedrijfsleven	57	39
Gemeente: raadsleden, bestuurders, burgemeester	90	73
Gemeente: ambtenaren	67	54
Politie	45	28
VO-raad	74	64
Besturenorganisaties	49	55
Ministerie van OCW	43	39
Inspectie van het Onderwijs	83	61
Welzijnsorganisaties	36	22

* Respondenten konden meerdere antwoorden aankruisen. Bij het berekenen van de percentages zijn we uitgegaan van het aantal besturen (n=144) dat een horizontale dialoog voert en het aantal toezichthouders dat toezicht houdt op de horizontale dialoog (n=67).

Om zicht te krijgen op de onderwerpen waarover belanghebbenden geïnformeerd worden en over welke onderwerpen gesproken wordt met hen, is hiernaar in de vragenlijst aan besturen gevraagd. Tabel 76 laat zien dat onderwijskwaliteit de meeste aandacht krijgt, gevolgd door het beleid en de doelstellingen van de organisatie en de opbrengsten en resultaten van onderwijs.

Wanneer we op basis van de kwalitatieve studie enkele ervaringen van de mr hiernaast leggen dan valt op dat zij soms juist de indruk hebben dat er ook zaken zijn die direct te maken hebben met de onderwijskwaliteit en het primaire proces waarover de mr niet om advies is gevraagd. Een voorbeeld hiervan is de invoering van ipads in het onderwijs. De tien respondenten die aangaven over andere onderwerpen een horizontale dialoog te voeren doen dit over de samenwerking en aansluiting tussen onderwijs-overheid-ondernemingsinstellingen (3 maal), het bevorderen van technisch onderwijs in de regio, de beveiliging van het schoolgebouw en huisvestingszaken (3

maal), het anticiperen op de krimp (2 maal), actualiteiten, het onderwijsaanbod, de identiteit van de school, het personeel en de mogelijkheden van gezamenlijke inkoop.

Tabel 76 Onderwerpen voor een horizontale dialoog

	Bestuur Percentage*
Missie en visie	78,5
Beleid en doelstellingen	91
Inhoud en methoden van onderwijs	42,4
Pedagogische aanpak	48,6
Kwaliteit van het Onderwijs	93,1
Kwaliteit van het onderwijzend personeel	43,8
Opbrengsten en resultaten van het Onderwijs	88,2
Tevredenheid van leerlingen en ouders	79,9
Financiële en bedrijfsmatige gegevens	71,5
Inrichting en functioneren van bestuur	41,7
Inrichting en functioneren van intern toezicht	42,4
Beleid en activiteiten ten aanzien van belanghebbenden	59
Anders, namelijk...	6,9

* Respondenten konden meerdere antwoorden aankruisen. Bij het berekenen van de percentages zijn we uitgegaan van het aantal besturen (n=144) dat een horizontale dialoog voert.

De middelen die ingezet worden om invulling te geven aan de horizontale dialoog verschillen in de mate waarin zij informerend zijn en daadwerkelijk een dialoog uitlokken. Het informeren via nieuwsbrieven heeft een ander karakter dan een bilateraal overleg. Vanuit dit perspectief is het de vraag of de onderwerpen die de meeste aandacht krijgen veel genoemd worden in nieuwsbrieven en jaarverslagen of dat er daadwerkelijk een dialoog gevoerd wordt over deze onderwerpen. Tabel 77 laat zien dat bestuurders doorgaans gebruikmaken van meerdere middelen om een horizontale dialoog te voeren. Bijna 90% van de respondenten geeft aan gebruik te maken van bilateraal overleg. Ook de door de VO-raad ontwikkelde vensters voor verantwoording worden veelvuldig gebruikt.

Tabel 77 Middelen voor een horizontale dialoog

	Bestuur Percentage*
Door nieuwsbrieven, jaarverslagen, en andere publicaties	86,1
Door bijeenkomsten te organiseren en belanghebbenden uit te nodigen	80,5
Vensters voor verantwoording	86,8
Bilateraal overleg	88,9
	100 (n=144)

* Respondenten konden meerdere antwoorden aankruisen. Bij het berekenen van de percentages zijn we uitgegaan van het aantal besturen (n=144) dat een horizontale dialoog voert.

Tabel 78 geeft inzicht in de door de besturen ervaren top-twee van effecten van het voeren van een horizontale dialoog. In de tweede kolom staan de effecten die volgens de respondenten het meest voorkomen en in de rechterkolom staan de effecten die op de tweede plaats komen. Deze

tabel laat zien dat kritische reflectie en input voor strategieontwikkeling het meest genoemd worden als effect. De twee andere effecten die ook veelvuldig genoemd worden, zijn het verkrijgen van inzicht in zaken die leven en het legitimeren van het handelen.

Tabel 78 Effecten van een horizontale dialoog

	1^e effect Bestuur Percentage	2^e effect Bestuur Percentage
Legitimiteit voor het handelen	12,9	19
Kritische reflectie	39,5	26,2
Inzicht in wat er leeft	17,7	25,5
Input voor strategieontwikkeling	28,6	25,5
Afdwaling van de hoofdlijnen	,7	2
Toename van de werklast	,7	2
	100 (n=147)	100 (n=149)

Het voeren van een horizontale dialoog geeft inzicht in de externe gerichtheid van het bestuur en het belang dat gehecht wordt aan ontwikkelingen in het institutionele veld en de omgeving van de school. In aanvulling op deze bevinding hebben we de besturen die geen horizontale dialoog voeren vergeleken met de besturen die rapporteren dit wel te doen. De t-toets die we hebben uitgevoerd voor onafhankelijke groepen laat zien dat er op andere beleidsterreinen significante verschillen zijn tussen beide besturen⁹. Het al dan niet voeren van een horizontale dialoog blijkt samen te hangen met kenmerken van het bestuur en hun percepties. Besturen die geen horizontale dialoog voeren, hebben minder zicht hebben op onderwijskwaliteit, hebben minder sterk de indruk dat zij de onderwijskwaliteit kunnen bevorderen, scoren lager op creativiteit van het bestuur, komen minder snel tot consensus, rapporteren dat het intern toezicht vaker buiten zijn bevoegdheid treedt en hebben het beeld dat het intern toezicht minder goed in staat is het bestuur scherp te houden. Deze analyses nodigen uit tot een verdere reflectie op de gevonden samenhangen. Onze indruk is dat deze besturen hun focus sterker hebben gericht op interne organisatievraagstukken en het ontwikkelen en professionaliseren van de interne organisatie.

3.11 OPENBAARHEID EN JAARVERSLAGEN

Vanuit de gedachte dat het afleggen van verantwoording belangrijker is geworden als gevolg van de toegenomen beleidsruimte van scholen zijn in de code heldere afspraken opgenomen met betrekking tot het gevraagd en ongevraagd verstrekken van informatie aan belanghebbenden. In deze paragraaf presenteren we enkele resultaten uit de kwantitatieve analyse over het openbaar maken van documenten en presenteren we de uitkomsten van de jaarverslagenanalyse.

3.11.1 OPENBAARHEID

Allereerst bespreken we in tabel 79 of en op welke wijze onder meer het jaarverslag openbaar gemaakt wordt en of er afwijkingen zijn ten opzichte van de in de code opgenomen vereisten. Besturen hebben in het vragenlijstonderzoek aangeklikt op welke wijze zij de documenten uit de tabel beschikbaar stellen. Kijkend naar de mate waarin documenten online beschikbaar zijn,

⁹ Significant vastgesteld bij 0.05.

stellen we vast dat die cijfers nog niet erg hoog zijn. Ook bij de uitvoering van de jaarverslagenanalyse hebben we dit geconstateerd. Ongeveer de helft van de jaarverslagen hebben we niet online kunnen vinden. Interessant is het wel om vast te kunnen stellen dat scholen documenten zoals de integriteitscode en de klokkenluidersregeling wel online publiceren, maar niet opnemen in het jaarverslag (zie tabel 79).

Tabel 79 Wijze van openbaarmaking (frequentie)*

	Wordt niet openbaar gemaakt	Wordt op intranet gepubliceerd	Wordt online openbaar gemaakt	Op aanvraag beschikbaar
In hoeverre voldaan wordt aan bepalingen uit de code	25	30	65	67
Uitleg bij eventuele afwijkingen van de code	39	20	50	67
Jaarverslag	7	29	116	49
Klachtenregeling	1	41	135	21
Integriteitscode	23	38	74	50
Klokkenluidersregeling	15	42	86	47

* Respondenten konden meerdere antwoorden geven. De n moet geschat worden op ongeveer 160.

Ook het intern toezicht rapporteert in het jaarverslag (zie tabel 80). Wanneer we de bevindingen uit ons onderzoek vergelijken met de gerapporteerde bevindingen van Blokdijk en Goodijk (2012), dan constateren we dat meer intern toezichthouders rapporteren over het aantal vergaderingen (dat was 72%), over de belangrijkste onderwerpen (dat was 71%) en de uitkomsten van de evaluatie van het bestuur (dat was 13%).

Tabel 80 Onderwerpen in jaarverslag door intern toezicht

	Toezicht Percentage
Ja, het aantal vergaderingen	88,6
Ja, de belangrijkste onderwerpen die aan bod gekomen zijn	94,8
Ja, de onderwerpen waarover met het bestuur een meningsverschil bestond	12,4
Ja, de evaluatie van het functioneren van het bestuur	40,2
Nee, het intern toezicht plaatst geen informatie in het jaarverslag	3,1

3.11.2 JAARVERSLAGEN

In de tabel hieronder is een overzicht gegeven van het percentage van de jaarverslagen dat voldoet aan de eisen in de code en dat deze informatie ook vermeldt in het jaarverslag. Wat naar voren komt in de analyse is dat slechts een klein deel van de jaarverslagen dat meegenomen is in dit onderzoek in grote mate voldoet aan de eisen die de code stelt over de inhoud van een jaarverslag. Dit wil niet zeggen dat veel van deze onderwijsorganisaties niet voldoen aan de eisen van de code. Veel onderwijsorganisaties vermelden deze eisen niet in hun jaarverslag.

Als wordt gekeken naar de verschillende onderwerpen die meegenomen zijn in de analyse komt een aantal punten naar voren (tabel 81). In de meeste jaarverslagen wordt de naam (83,3%) en functie (66,7%) van het bestuur en de toezichthouder vermeld. Echter, voldoet slechts een enkele instelling aan de eis dat ook andere zaken zoals nevenfuncties, beloning en vorige functie vermeld zijn in het verslag. Sommige instellingen verwijzen voor deze informatie naar de website. In de meerderheid van de jaarverslagen komen de volgende onderwerpen aan bod: horizontale dialoog, onderwijsresultaten en professionalisering. Echter, is er een groot verschil tussen scholen of hier uitgebreid aandacht aan besteed wordt in het jaarverslag. Als het gaat om het onderwerp integriteit is er slechts een enkele onderwijsinstelling die een integriteitscode (6,7%) of klokkenluidersregeling (16,7%) vermeldt in het jaarverslag. Wel moet opgemerkt worden dat veel scholen de vertrouwenspersoon noemen in het jaarverslag. In meer dan de helft van de jaarverslagen is het toezichtverslag van de toezichthouder terug te vinden (60%) en bij de helft van de jaarverslagen wordt ook het aantal vergaderingen genoemd dat heeft plaatsgevonden in dat jaar. Echter, is ook hier een grote variëteit tussen de verschillende jaarverslagen in hoe uitgebreid dit verwoord is. Daarnaast zijn in bijna alle jaarverslagen de missie (86,7%), doelstelling (93,6%) en resultaten (96,7%) van de bestuurder terug te vinden. Als laatste is er ook een grote verscheidenheid te zien in de manier waarop het onderwerp sturing en beheersing is vastgelegd in de jaarverslagen van de onderwijsinstellingen die geanalyseerd zijn. In de tabel hieronder is een overzicht gegeven van de cijfers die uit de jaarverslagenanalyse zijn voortgekomen.

Tabel 81 Onderwerpen in de jaarverslagen

Onderwerp eisen van de code	% voldoet
Bestuur en Toezicht	
Scheiding bestuur en toezicht	96,7
Is er sprake van scheiding tussen bestuur en toezicht?	96,7
Bestuur	
Naam	83,3
Functie	66,7
Tijd in functie	10
Beloning	20
Nevenactiviteiten	6,7
Reglementen	10
Vorige functie	6,7
Nevenactiviteiten mogen geen tegenstrijdige belangen opleveren	3,3
Nevenactiviteiten moeten gemeld worden	3,3
Nevenactiviteiten moeten toestemming van het intern toezicht krijgen	3,3
Vorige functie mag geen tegenstrijdige belangen opleveren	3,3
Vorige functie mag geen toezichthouder bij dezelfde organisatie zijn	3,3
Toezichthouders	
Naam	76,7
Functie	60,0
Tijd in functie	13,3
Vorige functie	16,7
Beloning	46,7
Nevenactiviteiten	13,3

Functie tijd mag niet langer dan 8 jaar zijn (?)	23,3
Nevenactiviteiten mogen geen tegenstrijdige belangen opleveren	6,7
Horizontale dialoog	
Met wie	86,7
Hoe	90
Informatieverschaffing	83,3
Opbrengsten	70
Inspiraakmogelijkheden	80
Informatie gevraagd en ongevraagd verstrekt	76,7
Belangenhebbende betrokken bij beleidsontwikkeling?	66,7
Onderwijsresultaten	
Onderwijsresultaten	86,7
Weergeven?	83,3
Aandachtspunten?	83,3
Verbeterplannen?	76,7
Professionalisering	
Ruimte voor reflectie	83,3
Deskundigheidsbevordering	90
Wordt deskundigheid bevorderd?	86,7
Wordt er aandacht besteed aan een cultuur met ruimte voor reflectie?	73,3
Integriteit	
Integriteitscode	6,7
Klokkenluidersregeling	16,7
Is er een integriteitscode opgesteld?	6,7
Is er een klokkeluidersregeling?	16,7
Toezichthouders	
Verslag van toezichthouder	60
Aantal vergaderingen	50
Houdt het intern toezicht zicht op onderwijskwaliteit?	56,7
Evalueert het intern toezicht het bestuur?	46,7
Onafhankelijk?	20
Honorarium bestuurders onder 230.474 euro? (wettelijke norm)	23,3
Bestuurders	
Missie	86,7
Doelstellingen	93,3
Behaalde resultaten	96,7
Sturing en beheersing	
Strategie	76,7
Plan en Controlecyclus	70
Risicobeheersing	80
Doelstelling vloeit voort uit strategie	80
Wordt de voortgang van het bereiken van doelstellingen gemeten?	76,7
Wordt periodieke aandacht aan prestatiesturing gegeven?	86,7
Zijn de risicofactoren geïdentificeerd?	90
Wordt actief beleid gevoerd om de impact van mogelijke risico's te beperken?	73,7

Leg uit

In de jaarverslagenanalyse komt naar voren dat slechts in tien gevallen een uitleg wordt gegeven indien niet voldaan wordt aan de 'pas-toe'-regel of indien een eis niet in het jaarverslag beschreven staat. In tabel 82 worden deze gevallen weergegeven. In de meeste gevallen wordt door de onderwijsorganisatie wel voldaan aan de voorwaarden van de code maar wordt dit niet vermeld in het jaarverslag. In de gevallen waarin wel een uitleg gegeven wordt, wordt er meestal verwezen naar de website waar de informatie wel te vinden is. In andere gevallen waarin een goede uitleg wordt gegeven, gaat het vooral om een toelichting waarom wordt afgeweken van de code. In de gevallen waarin een uitleg wordt gegeven die niet als voldoende wordt gewaardeerd, geeft men alleen aan dat niet wordt voldaan aan de eis en ontbreekt een oorzaak, alternatief of maatregel.

Tabel 82 Kwaliteit van de uitleg

Organisatie	Kenmerk code	Leg uit	Pagina
A	Toezichthouders, nevenactiviteiten	Voor de informatie wordt er verwezen naar de website.	p. 9
<i>Alle leden van de Raad van Toezicht stellen zich aan u voor op de website van de onderwijsinstelling. Daar is ook de informatie over hoofd- en nevenfuncties van de leden van de Raad te vinden.</i>			
B	Scheiding bestuur & toezicht	Dit kijkt op dit moment af, maar wordt uitleg gegeven	p. 2-3
<i>Door het bestuur en de centrale directie werden stappen gezet in de richting van verdere scheiding tussen bevoegd gezag en toezicht. Op 3 februari 2012 heeft het bestuur een brainstormsessie gehouden. In de maanden oktober-december is door een afvaardiging van het bestuur gesproken met de centrale directie over het toekomstig bestuursmodel. Op 19 december 2012 is, in aanwezigheid van een externe deskundige, hierover doorgesproken met een afvaardiging van het bestuur en de centrale directie</i>			
C	Planning en controlcyclus	Er wordt verwezen naar de jaarrekening	p. 20
<i>Voor meer gedetailleerde informatie verwijzen wij naar de Jaarrekening 2011 van de Stichting.</i>			
D	Risicobeheersing	Goede uitleg over waarom de bezuinigingen niet gehaald zijn	p. 5
<i>De bezuinigingen die nodig zijn waren in 2012 niet gerealiseerd. Het resultaat over 2012 is bijna 12,5 miljoen nadelig en daarmee teleurstellend ten opzichte van een begroot nadeel van circa 1,5 miljoen. De belangrijkste oorzaak is het feit dat er onvoldoende sturing mogelijk is gebleken op het behalen van resultaten. Dit werd bemoeilijkt door onder andere het ontbreken van betrouwbare managementinformatie en betrouwbare tussentijdse financiële rapportages. De overschrijdingen zijn met name ontstaan op het gebied van personeel, inhuur van derden, huisvestingskosten en opleidingskosten. Gezien de nijpende financiële situatie [...] is het verbeterplan voor de bedrijfsvoering verder aangepast en definitief vastgesteld door het algemeen bestuur. Door de verliezen in de laatste jaren is uitholling van het vermogen fors geweest.</i>			

E	Scheiding bestuur en toezicht	Er is geen duidelijke scheiding. Staat beschreven dat ze bezig zijn een ander model in te voeren	p. 4
<i>Het voornemen om in 2012 formeel over te gaan op het z.g.n. 'one-tier' model, waarbij de algemeen directeur als uitvoerend bestuurder onderdeel wordt van het bestuur en de andere bestuursleden de toezichthoudende rol gaan vervullen, is niet gerealiseerd. Op basis van 'voortschrijdend inzicht' wordt ernstig overwogen over te gaan op een 'two-tier' model, met een organieke scheiding van bestuur en toezicht door te gaan werken met een directeur-bestuurder en een Raad van Toezicht.</i>			
F	Wordt er actief beleid gevoerd om impact van risico's te beperken?	Uitleg waarom er in 2013 een financieel te kort zal blijven	p. 10
<i>In 2012 zal dit beeld niet veranderen, omdat enerzijds eerdere bezuinigingen op onderwijs gaan doorwerken en anderzijds 'stille' bezuinigingen worden doorgevoerd. Tot de laatste categorie horen onder meer niet gecompenseerde premiestijgingen (pensioen en ZVW), de kosten van langer doorwerkende medewerkers in combinatie met de BAPO en het stopzetten van de afdrachtvermindering voor oudere werknemers.</i>			
G	Risicobeheersing	Goede uitleg over het verschil tussen de begroting en de afrekening	p. 50-51
<i>Tabel waarin per post het verschil wordt genoemd en per post een toelichting wordt gegeven.</i>			
H	Strategie	Er wordt verwezen naar het strategisch beleidsplan op de website	p. 6
<i>Het antwoord op de vraag hoe wij onze missie en visie de komende jaren via concrete acties willen waarmaken voor onze leerlingen en medewerkers, vindt u in het volledige Strategisch beleidsplan op onze website.</i>			
I	Deskundigheidsbevordering	Goede uitleg waarom dat afgelopen jaar niet zo goed ging	p. 10
<i>Helaas moest worden vastgesteld dat mede als gevolg van de hectiek van de laatste jaren, de gesprekscyclus nagenoeg tot stilstand was gekomen. Alleen met nieuwe docenten werden functionerings- en beoordelingsgesprekken gevoerd. inmiddels zijn de reglementen aangepast aan gewijzigde wet- en regelgeving. Vanaf najaar 2012 is de gesprekscyclus weer op gang gekomen en eveneens vanaf najaar 2012 spelen de nieuw benoemde afdelingsleiders daarin een prominente rol.</i>			
J	Horizontale dialoog	Er wordt alleen genoemd dat eraan gewerkt wordt	p. 13
<i>Samenvatting doelstellingen Bestuur en Management: Doorontwikkeling van de horizontale dialoog.</i>			
A	Toezichtouders, functie niet langer dan 8 jaar	Wordt niet expliciet genoemd. Er wordt wel genoemd dat leden uit de Raad zijn vanwege deze regel.	p. 7
<i>Conform het rooster van aftreden heeft de Raad van Toezicht afscheid genomen van twee leden die zich vele jaren voor de Scholengroep hebben ingezet.</i>			

3.12 DE CODE GOED ONDERWIJSBESTUUR

De code goed onderwijsbestuur is binnen de scholen niet bij iedereen bekend. Velen hebben de code nooit gezien. Dit geldt zeker voor het niveau van het (bovenschools)management en lager. Veel respondenten hebben ter voorbereiding van het interview de code voor het eerst geprint. Dit geldt zelfs voor een enkele voorzitter van het intern toezicht.

Bestuurders denken verschillend over de waarde van de code. Sommige bestuurders geven aan dat de code toegevoegde waarde heeft. Die toegevoegde waarde zit 'm in het feit dat naast de wettelijke taken een aantal andere zaken benoemd wordt. In die zin biedt de code handvatten voor bestuurlijk handelen. Veel onderwerpen komen in de praktijk aan bod. Alleen over integriteit bestaan wat twijfels. De code wordt door de bestuurders niet als uitgangspunt van bestuurlijk handelen gezien. Voor sommige bestuurders is de toegevoegde waarde van de code heel klein, omdat deze volgens hen niets extra's biedt voor scholen die het al goed doen.

Onder het intern toezicht zijn de meningen over de toegevoegde waarde van de code ook verdeeld. Sommigen gebruiken de code als instrument voor de jaarlijkse evaluatie van het bestuur. Anderen zien het vooral als een handelingskader in concrete vraagstukken zoals goed werkgeverschap en in relatie tot de cao. Daar tegenover staan toezichthouders die de code niet kennen en deze ook niet gebruiken. Ook zijn er toezichthouders die de code zien als een voorbeeld van de overregulering in het onderwijs.

4 AFSLUITENDE OVERWEGINGEN

Ter afsluiting van dit rapport reflecteren we op drie kernvragen die naar voren komen uit de hiervoor gepresenteerde bevindingen. Ten eerste stellen we op basis van de kwantitatieve studie vast dat in technisch-juridische zin de code over het algemeen behoorlijk goed wordt nageleefd. Al met al ontstaat daarmee een positief beeld, dat ook laat zien dat er ontwikkeling is en dat bepaalde punten duidelijke verbeterd zijn in de afgelopen jaren, zoals de zelfevaluatie van het bestuur en intern toezicht, de mate waarin taken van het bestuur formeel zijn vastgelegd en de rapportage van het intern toezicht in het jaarverslag. Ook de scheiding van bestuur en toezicht lijkt inmiddels stevig verankerd in de sector. Echter, de kwalitatieve studie laat een meer genuanceerd beeld zien en vestigt de aandacht op de daadwerkelijke tegenkracht binnen de scholen. We stellen vast dat Raden van Toezicht soms te weinig werk maken van hun toezichtstaak. Hiervoor zijn verschillende oorzaken; soms heeft dit te maken met gewinning aan het nieuwe bestuursmodel of met de personele bezetting waardoor leden vasthouden aan hun adviserende en meedenkende rol. Ook leunt het toezicht sterk op de door het bestuur verstrekte informatie en vergaderen de leden van het toezicht zelden zonder het bestuur. Daarmee krijgt het bestuur niet de gewenste tegenkracht. Wanneer we daarbij in ogenschouw nemen dat een meerderheid van de besturen een eenhoofdig bestuur is, ontbreekt tegenkracht ook binnen de besturen. De facto komt de verantwoordelijkheid daardoor bij één centrale bestuurder te liggen. Tegen de achtergrond van de toegenomen omvang en daarmee gepaard gaande bestuurlijke complexiteit is het de vraag of dit een wenselijke ontwikkeling is.

Ten tweede lijkt door de nadruk die is komen te liggen op de scheiding tussen bestuur en toezicht het belang van het scheiden van bestuur en management/schoolleiderschap naar de achtergrond verdwenen. Ook hier speelt het fenomeen van de centrale bestuurder op omdat de centrale bestuurder vaak een schoolleidersfunctie heeft. Daarmee vallen bestuur en management samen. De kwalitatieve studie laat zien dat dit een kwetsbare ontwikkeling is omdat problemen met het management soms maar moeilijk kunnen worden aangekaart bij de bestuurder. Een andere consequentie van het vervullen van een dubbelrol is de sterkere interne gerichtheid en betrokkenheid bij het primaire proces. Enerzijds is dit positief, maar anderzijds is het de vraag in hoeverre de bestuurder toekomt aan strategie- en visieontwikkeling en het onderhouden van contacten met actoren in de omgeving van de school.

Ten derde stellen we vast dat het lastig is om de bestuursmodellen en hun implicaties te vergelijken. Wel kunnen we op basis van de kwalitatieve studie enkele implicaties van het RvT-model benoemen. Zo wordt duidelijk dat bestuurders en toezichthouders die het RvT-model hanteren hun mening bijstellen en minder positief zijn dan zij voor de introductie van dit model waren. Dit blijkt onder meer uit het door hen ervaren grijze gebied tussen de bestuurlijke en toezichthoudende taak. Vooraf hadden zij de veronderstelling dat dit model voor een striktere scheiding zou zorgen. Bovendien impliceert het RvT-model ook vaak dat ouders geen bestuurlijke en toezichthoudende taken meer vervullen in het onderwijs. De consequenties van het verdwijnen van deze directe binding met ouders en de grotere afstand die als gevolg van schaalvergroting en bestuurlijke complexiteit kan ontstaan tot de werkvloer en leefwereld van scholieren, heeft mogelijk ook gevolgen voor de mate waarin het bestuur en intern toezicht de maatschappelijke gevolgen van beslissingen en beleid ervaren. Over het algemeen wordt wel een toename in slagkracht en professionaliteit van het bestuur ervaren.

LITERATUUR

- Acquitera R.V., & Jackson G. (2003). The cross-national diversity of corporate governance: dimensions and determinants. *Academy of Management Review*, 28(3), 447-465.
- Arcot, S., Brunob, V., & Faure-Grimaudc, A. (2010). Corporate governance in the UK: Is the comply or explain approach working? *International Review of Law and Economics*, 30, 193-201.
- Bailey, B.C., & Peck, S.I. (2013). Boardroom strategic decision-making style: Understanding the antecedents. *Corporate Governance: An International Review*, 21(2), 131-146.
- Commissie behoorlijk bestuur. (2013). *Een lastig gesprek*. Den Haag.
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis. (2013). *Niet onwettig, wel onwenselijk*. Den Haag.
- Ees, H. van, Gabrielsson, J. & Huse, M. (2009). Toward a behavioral theory of boards and corporate governance. *Corporate Governance: An International Review*, 17(3), 307-319.
- Blokdijk, T.M.M., & Goodijk, R. (2012). Toezicht binnen onderwijsinstellingen. Onderzoek naar samenstelling, werkwijze, en functioneren van raden van toezicht in het onderwijs. Den Haag / Tilburg: Nationaal Register / Tias Nimbas Business School.
- Fama, E.F., & Jensen, M.C. (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26(2), 301-325.
- Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The government of risk. Understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Honingh, M.E. (2008). *Beroepsonderwijs tussen publiek en privaat*. Academisch Proefschrift; Universiteit van Amsterdam.
- Honingh, M.E., & Hooge, E.H. (2012). *Eindrapport van de monitor Goed Bestuur in het Primair Onderwijs 2010-2012*.
- Honingh, M.E., & Hooge, E.H. (submitted). *Is the quality of supervision within school governance related to the school's board structure?*
- Honingh, M., & Genugten, M. van (2013). *How to link board control and school performance? An empiric study testing assumptions underlying the educational inspection framework*. Paper EGPA Annual Conference Edinburgh.
- Hooge, E.H., & Honingh M.E. (2011). *Goed Bestuur in het primair onderwijs; Resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010*.

Kaptein, M. (2007). Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: The corporate ethical virtues model. *Erim Report Series Research in Management*, ERS-2007-084-ORG. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Koning, P., & Dielemans, J. (2011). *Implementatie van de code goed onderwijsbestuur bij scholen voor voortgezet onderwijs*. Rotterdam: Hogeschool INHolland.

Logius. (z.j.). *Pas toe of leg uit. Kenmerk van een verplichte open standaard*. Geraadpleegd 12 juni 2014, op <http://www.webrichtlijnen.nl/verantwoorden/pas-toe-of-leg-uit>.

Mordaunt, J., & Cornforth, C. (2010). The Role of boards in the failure and turnaround of non-profit organisations. *Public Money & Management*, 24(4), 227-234.

Nielsen, S., & Huse, M. (2010). The contribution of women on boards of directors: Going beyond the surface. *Corporate Governance: An International Review*, 18(2), 136-148.

Power, M. (2004). *The risk management of everything*. London: Demos.

Simon, H.A. (1955). A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.

Spear, R., Cornforth, C. & Aiken, M. (2007). *For love and money: Governance and social enterprise*. UK: National Council for Voluntary Organisations.

Tuggle, C.S., Schnatterly, K., & Johnson, R. (2010). Attention patterns in the boardroom: How board composition and processes affect discussion of entrepreneurial issues. *Academy of Management Journal*, 53(3), 550-571.

Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vijlder, F. de [et al.] (2010). *De waarde van bestuurlijke schaal. Tien grote, complexe onderwijsorganisaties op een groepsfoto*. Interstudie ndo i.o.v. de Onderwijsraad.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2014). *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks en balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wolf, I. de, & Honingh, M. (in druk). Risicogericht toezicht is niet vrij van risico's. Te verschijnen in een door F. Mertens, M. van der Steen & J. Scherpenisse geredigeerde bundel.

BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN DE BESTUURSMODELLEN

Functie van intern toezicht belegd bij:	Bestuurlijke functie belegd bij:
Het bestuur	Het bovenschools management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie (in het rapport noemen we dit het gedelegeerd model)
Het algemeen bestuur	Het dagelijks bestuur
De Algemene Leden Vergadering en het algemeen bestuur	Het dagelijks bestuur
Raad van Toezicht	Bestuur (in het rapport noemen we dit het RvT-model)
Raad van Toezicht en de Algemene Leden Vergadering	Bestuur (in het rapport noemen we dit het RvT-model+)
Bestuur	Bestuur (in het rapport noemen we dit het one-tiermodel)

Naast de eerste drie modellen die geënt zijn op de in het voortgezet onderwijs bestaande modellen, is het ook mogelijk gebruik te maken van modellen die in de publieke sector, de non-profitsector en het bedrijfsleven gangbaar zijn. Kijkend naar deze modellen is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen twee hoofdmodellen; het RvT-model en het one-tiermodel. Het RvT-model is gelaagd met enerzijds het bestuur (college van bestuur (CvB)) en anderzijds het van de bestuurders afgescheiden intern toezicht (raad van toezicht (RvT)). Het bestuur bestuurt de organisatie en het interne toezicht houdt toezicht. Binnen dit systeem bestaat het bestuur uit bezoldigde (directeur-)bestuurders, terwijl de raad van commissarissen/van toezicht is samengesteld uit onafhankelijke toezichthouders die geen dienstverband hebben bij de organisatie maar wel een honorarium ontvangen. Er is in dit systeem sprake van een duidelijke organieke scheiding van intern toezicht en bestuur. In een aantal scholen is er voor gekozen om boven de Raad van Toezicht ook een Algemene Leden Vergadering te behouden waar de Raad van Toezicht zich aan moet verantwoorden.

Binnen het one-tiermodel is er één orgaan dat bestuurt en intern toezicht houdt. Dit betekent dat er geen apart toezichthoudend orgaan is, maar dat er binnen het orgaan sprake is van een functionele scheiding. Het orgaan bestaat zodoende uit bestuurders (die de organisatie besturen) en intern toezichthouders (die intern toezicht houden). De voorzitter van het orgaan hoort een intern toezichthouder te zijn. Bovendien dient het aantal toezichthouders in het orgaan in de meerderheid te zijn. Om de intern toezichthoudende functie goed tot haar recht te laten komen, wordt bij deze structuur vaak gewerkt met aparte audit-, honorerings- en benoemingscommissies. De bedoeling van de commissies is de intern toezichthouders van informatie te voorzien ter ondersteuning van hun toezichthoudende taak.

BIJLAGE 2: VERANTWOORDING VAN DE SCHAALCONSTRUCTIES

De items in de vragenlijst om psychometrische schalen te construeren zijn deels ontleend aan eerdere rapportages over goed onderwijsbestuur (zie Hooge & Honingh, 2011, Honingh & Hooge, 2012; Honingh, 2008;) Aanvullend hebben we voor deze studie items geformuleerd over het functioneren van het bestuur, zoals het komen tot consensus, de rol van de voorzitter binnen het bestuur en teamspirit. Peter Kruijven heeft voor dit onderzoek een schaal beschikbaar gesteld om creativiteit van het bestuur te meten.

Bij het ontwikkelen van psychometrische schalen is allereerst gecontroleerd of de items een geschikte normaalverdeling hebben en in hoeverre de items onderling correleren. Vervolgens zijn analyses uitgevoerd om de betrouwbaarheid (interne consistentie van de schaal) en homogeniteit vast te kunnen stellen. Voor het vaststellen van de betrouwbaarheid van de schalen is steeds Cronbach's α berekend. Als homogeniteitsmaat hanteren we de gemiddelde inter-itemcorrelatiecoëfficiënt.

Vervolgens is nagegaan of er achter de items die tezamen een schaal zouden moeten vormen één dimensie schuilt. Met principale componentenanalyse (PCA) is gekeken of de eerste (ongeroteerde) factor relatief veel variantie verklaart ten opzichte van de overige factoren. Er moet sprake zijn van een duidelijk omslagpunt in de grootte van de eigen waarden van de factoren. De items met een factorlading kleiner dan 0.30 op de eerste ongeroteerde factor worden verwijderd gezien hun geringe samenhang met de gevonden factor.

In onderstaande boxen staande uiteindelijke schalen die wij gebruikt hebben in de uitgevoerde analyses. *Schuinedgedrukte items* zijn negatief geformuleerde items.

Schaalconstructies bestuur

Teamspirit

Cronbach's α van 0.69 en de inter-itemcorrelatie is 0,37

- Het bestuur voelt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de organisatie.
- Binnen mijn bestuur zijn ieders sterke en zwakke punten bekend.
- Mijn bestuur is in staat elkaars zwakke punten op te vangen.
- Binnen mijn bestuur wordt constructief samengewerkt.

NB. Berekening op basis van besturen met meer dan twee leden. Deze schaal heeft een Cronbach's α van 0.73 en de inter-itemcorrelatie is 0,41.

Snel tot consensus

Cronbach's α van 0.74 en de inter-itemcorrelatie is 0,41

- De vergaderingen van mijn bestuur verlopen harmonieus.
- Binnen mijn bestuur komen wij snel tot overeenstemming.
- Bij besluitvorming wegen we binnen mijn bestuur meerdere alternatieven af.
- Het duurt lang voordat wij als bestuur tot een besluit komen.

Voorzitter heeft doorslaggevende stem

Cronbach's alpha van 0.63 en de inter-itemcorrelatie is 0,48

- Als voorzitter introduceer ik alle agenda onderwerpen.
- De mening van de voorzitter van het bestuur is doorslaggevend.

NB. Bij het vaststellen van de bruikbaarheid van deze schaal hebben we de eenkoppige besturen niet meegenomen omdat de vraag gericht is op het verkrijgen van zicht op de dynamiek binnen het bestuur.

Sturen op financiën

Cronbach's alpha van 0.76 en de inter-itemcorrelatie is 0,52.

- De belangrijkste taak van het bestuur is te bewaken dat de school/scholen er financieel goed voorstaan.
- Onze belangrijkste focus is het sturen op financiële en bedrijfseconomische aspecten.
- De kern van het werk van ons bestuur is het materieel faciliteren van de school/scholen.

Zicht op de onderwijskwaliteit

Cronbach's alpha van 0.73 en de inter-itemcorrelatie is 0,42.

- Als bestuur zijn we tijdig op de hoogte als de leerresultaten op de school/scholen ondermaats zijn.
- Als bestuur hebben we zicht op de kwaliteit van het onderwijs op onze school/scholen.
- Als bestuur hebben wij continu zicht op de leerresultaten op onze school/scholen.
- *Het rapport van de inspectie op het gebied van onderwijskwaliteit bevat geregeld verrassingen voor mijn bestuur.*

Bestuur is in staat de onderwijskwaliteit te bevorderen

Cronbach's alpha is 0.73 en de inter-itemcorrelatie is 0,35

- Als bestuur zijn wij in staat om de kwaliteit van het onderwijs op onze school/scholen te bevorderen.
- Het bestuur beschikt over adequate bestuurlijke informatie om te sturen op onderwijskwaliteit.
- Als bestuur faciliteren wij een omgeving waarin leerlingen tot optimale prestaties komen.
- Binnen mijn bestuur bestaat consensus over wat onderwijskwaliteit is.
- In de afgelopen drie jaar heeft het bestuur concrete maatregelen getroffen om de onderwijskwaliteit te verbeteren.

Creativiteit van het bestuur

Cronbach's alpha van 0.68, de inter-itemcorrelatie is 0,35.

- Ons bestuur staat open voor veranderingen.
- Ons bestuur komt zelf met ideeën om de prestaties van de organisatie te verbeteren.
- Bestuursleden geloven dat "out of the box" denken noodzakelijk is om hun taak goed te vervullen.
- Wanneer een bestuurslid met nieuwe plannen komt, worden deze plannen door andere

bestuursleden meestal negatief ontvangen.

Deze schaal is ontwikkeld door dr Peter Kruijven.

Vergelijking van de gemiddelde score: niet eenhoofdige en eenhoofdige (resp. 4,179 en 4,210)

Het intern toezicht houdt het bestuur scherp

Cronbach's alpha van 0.72, de inter-itemcorrelatie is 0,47.

- Intern toezicht houdt mijn bestuur scherp.
- De kwaliteit van het bestuurlijk handelen wordt verhoogd door kritische vragen van het interne toezichtsorgaan.
- Ons intern toezichtsorgaan is een stevige gesprekspartner voor ons bestuur.

Noodzaak van tegenkracht van het intern toezicht

Cronbach's alpha van 0.83, de inter-itemcorrelatie is 0,63

- Zonder intern toezicht opereert mijn bestuur te vrijblijvend.
- Het bestuur heeft de tegenkracht nodig van intern toezicht om goed te kunnen functioneren.
- Het bestuur heeft kritische bevraging door intern toezicht nodig om goed te kunnen opereren.

Opgewassen tegen bestuur

Cronbach's alpha van 0.73, de inter-itemcorrelatie is 0,48.

- Het intern toezichtsorgaan is opgewassen tegen het bestuur.
- *Ons intern toezichtsorgaan kan niet tegen ons bestuur op.*
- *Ons bestuur domineert ons interne toezichtsorgaan.*

Intern toezicht treedt buiten eigen bevoegdheid

Cronbach's alpha van 0.79, de inter-itemcorrelatie is 0,51.

- *Het intern toezichtsorgaan gaat nooit op de stoel van de bestuurder zitten.*
- Het intern toezichtsorgaan treedt buiten de eigen toezichtsbevoegdheden.
- Het intern toezicht is geneigd de regie te nemen.
- Ons intern toezichtorgaan neemt besluiten over zaken waarover het bestuur zelf zou moeten beslissen.

Schaalconstructies intern toezicht

Het intern toezicht houdt het bestuur scherp

Cronbach's alpha van 0.64 en de inter-itemcorrelatie is 0,37.

- Wij houden als intern toezicht het bestuur scherp. De kwaliteit van het bestuurlijk handelen wordt verhoogd door kritische vragen van het intern toezicht.
- Het intern toezicht is een stevige gesprekspartner voor het bestuur.

Noodzaak van tegenkracht van het intern toezicht

Cronbach's alpha van 0.76 en de inter-itemcorrelatie is 0,62

- Het bestuur heeft de tegenkracht nodig van het intern toezicht om goed te kunnen functioneren.
- Het bestuur heeft kritische bevraging door het intern toezicht nodig om goed te kunnen opereren.

Intern toezicht treedt buiten de eigen bevoegdheid

Cronbach's alpha van 0.71 en de inter-itemcorrelatie is 0,46.

- Het intern toezicht neemt besluiten over zaken waarover het bestuur zou moeten beslissen.
- Het intern toezicht treedt buiten de eigen toezichtsbevoegdheden.
- Het intern toezicht is geneigd de regie te nemen.

Het intern toezicht is opgewassen tegen het bestuur

Cronbach's alpha van 0.72 en de inter-itemcorrelatie is 0,48.

- *Het bestuur domineert het interne toezicht.*
- *Wij kunnen als intern toezicht moeilijk tegen het bestuur op.*
- Het intern toezicht is opgewassen tegen het bestuur.

Kwaliteit van informatie

Cronbach's alpha van 0.73 en de inter-itemcorrelatie is 0,58.

- Het intern toezicht ontvangt voldoende informatie over de onderwijskwaliteit op de school/scholen.
- Het intern toezicht ontvangt op tijd informatie over de onderwijskwaliteit op de school/scholen.

Beslistempo

Cronbach's alpha van 0.62 en de inter-itemcorrelatie is 0,36.

- Binnen het intern toezicht komen wij snel tot overeenstemming.
- De vergaderingen van het intern toezicht verlopen harmonieus.
- *Het duurt lang voordat het intern toezicht goedkeuring verleent.*

Financiën belangrijkste taak van het toezicht

Cronbach's alpha van 0.74 en de inter-itemcorrelatie is 0,59.

- De belangrijkste taak van het intern toezicht is bewaken dat de school/scholen er financieel goed voorstaat/voorstaan.
- Onze belangrijkste focus is het toezien op financiële en bedrijfseconomische aspecten.

Zicht hebben op financiën

Cronbach's alpha van 0.72 en de inter-itemcorrelatie is 0,56.

- Het intern toezicht heeft zicht op eventuele financiële risico's.
- Het intern toezicht heeft zicht op de financiële situatie van de school/scholen.

Zicht hebben op onderwijskwaliteit

Cronbach's alpha van 0.81 en de inter-itemcorrelatie is 0,46.

- Het intern toezicht be vraagt het bestuur over onderwijsresultaten.
- Het intern toezicht weet op welke wijze het bestuur de onderwijskwaliteit probeert te bevorderen.
- Het intern toezicht heeft zicht op de kwaliteit van het onderwijs op onze school/scholen.
- Als intern toezicht zijn wij tijdig op de hoogte als de leerresultaten op de school/scholen ondermaats zijn.
- Het intern toezicht heeft zicht op de leerresultaten op onze school/scholen.

Samenwerking binnen het intern toezicht

Cronbach's alpha van 0.68 en de inter-itemcorrelatie is 0,31

- Het intern toezicht voelt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de organisatie.
- Binnen het intern toezicht wordt constructief samengewerkt.
- Het intern toezicht is in staat elkaars zwakke punten op te vangen.
- Binnen het intern toezicht zijn ieders sterke en zwakke punten bekend.
- Binnen het intern toezicht levert iedereen een bijdrage aan de besluitvorming, onafhankelijk van het onderwerp dat besproken wordt.

Knelpunten

Cronbach's alpha van 0.63 en de inter-itemcorrelatie is 0,47.

- Knelpunten in de school/scholen zijn hardnekkig.
- Verbeteringen worden langzaam doorgevoerd in de organisatie.

In samenwerking met:

Hester Poelman MSc, Nina Kox, Merel Ruiter en Evy van der Aa